

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,*  
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relative au **devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre,***

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillat, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 2578, 2625, 2627, 2628 et T.A. 501

**Sénat :** 376 (2014-2015) et 75 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....   | 5            |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL .....   | 7            |
| <b>I. LES PROGRÈS RÉCENTS DE LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES<br/>ENTREPRISES, EXIGENCE PARTAGÉE.....</b>   | <b>8</b>     |
| A. LE DRAME DU RANA PLAZA, DÉCLENCHEUR D'UNE RÉFLEXION<br>RENOUVELÉE SUR LA RESPONSABILITÉ DES MULTINATIONALES.....  | 9            |
| B. L'ÉTAT DU DROIT EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ « ÉLARGIE » DES<br>ENTREPRISES.....  | 11           |
| 1. <i>Le renforcement de l'obligation d'information des sociétés sur les conséquences sociales<br/>    et environnementales de leur activité .....</i>     | <i>11</i>    |
| 2. <i>Les instruments internationaux en matière de responsabilité des entreprises<br/>    multinationales .....</i>  | <i>12</i>    |
| 3. <i>Les initiatives européennes en matière de responsabilité sociale et environnementale des<br/>    entreprises.....</i>                                | <i>16</i>    |
| 4. <i>Les conditions d'engagement de la responsabilité d'une société pour les agissements<br/>    d'une filiale ou d'un sous-traitant.....</i>             | <i>18</i>    |
| a) <i>L'engagement de la responsabilité d'une société mère pour des faits commis<br/>        par une filiale en droit commun de la responsabilité.....</i> | <i>18</i>    |
| b) <i>L'absence de responsabilité du fait d'un état de dépendance économique.....</i>  | <i>19</i>    |
| c) <i>Des exceptions ponctuelles au droit commun de la responsabilité en droit du<br/>        travail et en matière environnementale.....</i>              | <i>20</i>    |
| C. LES ACTIONS MENÉES PAR LES ENTREPRISES POUR PRÉVENIR LES RISQUES<br>HUMAINS, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX.....   | 21           |
| <b>II. APRÈS UNE PRÉPARATION CHAOTIQUE, UNE INITIATIVE QUI SE VEUT<br/>AMBITIEUSE .....</b>  | <b>22</b>    |
| A. LA GENÈSE DU TEXTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....   | 22           |
| B. LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI.....  | 23           |
| 1. <i>L'obligation d'établir et mettre en œuvre un plan de vigilance incluant les sociétés<br/>    contrôlées, fournisseurs et sous-traitants .....</i>    | <i>23</i>    |
| 2. <i>La sanction des manquements aux obligations relatives au plan de vigilance .....</i>   | <i>25</i>    |
| 3. <i>Un régime particulier de responsabilité en cas de manquement aux obligations relatives<br/>    au plan de vigilance.....</i>                         | <i>26</i>    |

|  |    |
|--|----|
| <b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : EN DÉPIT D'UN OBJECTIF VERTUEUX, UN TEXTE JURIDIQUEMENT DÉFICIENT ET ÉCONOMIQUEMENT INADAPTÉ ET PRÉMATURÉ</b> .....    | 28 |
| <b>A. UN OBJECTIF ASSURÉMENT VERTUEUX</b> .....  | 28 |
| <b>B. UN TEXTE COMPORTANT DE GRAVES DÉFICIENCES JURIDIQUES</b> .....   | 29 |
| 1. <i>De nombreuses imprécisions et ambiguïtés</i> .....   | 29 |
| a) Les incertitudes liées aux normes de référence .....  | 29 |
| b) La sanction de l'inobservation des obligations relatives au plan de vigilance .....   | 30 |
| c) La portée incertaine du régime de responsabilité.....   | 31 |
| d) Le risque contentieux .....   | 32 |
| 2. <i>Une interrogation constitutionnelle sérieuse</i> .....   | 33 |
| <b>C. UN RISQUE D'ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES ET À L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE</b> .....                             | 34 |
| 1. <i>Des dispositifs plus limités en droit étranger</i> .....   | 34 |
| 2. <i>Des conséquences économiques mal évaluées</i> .....  | 36 |
| <b>D. UN DÉBAT À CONDUIRE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE</b> .....   | 37 |
| 1. <i>Une échéance proche : la transposition de la directive de 2014 sur la publication d'informations non financières</i> .....                                 | 37 |
| 2. <i>Une perspective : la fixation d'un cadre européen commun pour prévenir les atteintes humaines, sociales et environnementales par les entreprises</i> ..... | 38 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 41 |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....  | 53 |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 57 |

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie mercredi 14 octobre 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **M. Christophe-André Frassa, rapporteur**, la proposition de loi n° 376 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au **devoir de vigilance des sociétés mères** et des entreprises donneuses d'ordre.

Inspiré par le drame du Rana Plaza en 2013 et élaboré avec l'appui d'organisations non gouvernementales françaises, ce texte vise à instaurer, pour les sociétés françaises employant plus de 5 000 salariés en France ou 10 000 salariés dans le monde, incluant leurs filiales, l'obligation d'élaborer, de rendre public et de mettre en œuvre un **plan de vigilance destiné à prévenir les risques d'atteinte aux droits de l'homme, de dommages corporels, environnementaux et sanitaires, ainsi que les comportements de corruption**, qui pourraient résulter des activités de la société mère et des sociétés qu'elle contrôle, mais aussi des activités de ses fournisseurs et sous-traitants, en France comme à l'étranger.

En cas de méconnaissance de cette obligation, le texte prévoit un mécanisme d'injonction de faire, pouvant être assorti d'une amende civile de 10 millions d'euros, à la demande de toute personne intéressée, ainsi que des associations intervenant dans les domaines concernés. Cette méconnaissance pourrait aussi engager la responsabilité de la société en cas de dommages, l'action pouvant être engagée à l'initiative notamment des associations.

La commission a souscrit à l'objectif consistant à **faire contribuer les grandes entreprises françaises à une meilleure protection des droits de l'homme et des normes sociales et environnementales à l'étranger**.

Après avoir souligné les graves **insuffisances juridiques** comme les problèmes de **constitutionnalité** du texte, ainsi que les **risques économiques** d'atteinte disproportionnée à la **compétitivité** des entreprises françaises et l'**attractivité** du territoire français, le rapporteur a indiqué que le niveau pertinent pour traiter les préoccupations abordées par ce texte était celui de l'Union européenne, à partir de la directive du 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières par les grandes entreprises, laquelle comporte un principe de diligence raisonnable.

La commission des lois a **rejeté** la proposition de loi.

En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.



Mesdames, Messieurs,

Déposée le 11 février 2015 par notre collègue député Bruno Le Roux, président du groupe socialiste, républicain et citoyen, puis adoptée par l'Assemblée nationale le 30 mars 2015, la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, aujourd'hui soumise à l'examen de votre commission, fait suite à un long travail préparatoire à l'Assemblée nationale. En effet, elle reprend les finalités de textes antérieurement présentés par d'autres collègues députés, dans le prolongement de réflexions sur la meilleure manière de faire contribuer les grandes entreprises au respect des droits de l'homme et à l'amélioration des normes sociales et environnementales dans le monde, en mettant en place un régime particulier de responsabilité pour ces entreprises.

La présente proposition de loi ferait obligation aux sociétés de plus de 5 000 salariés en France ou 10 000 dans le monde, incluant les effectifs des filiales directes et indirectes, d'établir, rendre public et mettre en œuvre un plan de vigilance destiné à prévenir les risques, notamment, d'atteintes aux droits de l'homme et de dommages environnementaux et sanitaires, qui pourraient résulter non seulement de leurs activités, mais aussi de celles des sociétés qu'elles contrôlent et de leurs sous-traitants et fournisseurs. Sont également visés les comportements de corruption.

Les obligations attachées au plan de vigilance sont assorties d'un mécanisme d'injonction et d'amende civile pour en assurer l'effectivité, ainsi que d'un régime particulier de responsabilité fondé sur les principes du droit commun de la responsabilité.

À l'occasion de ses récents travaux d'information, menés avec notre collègue Michel Delebarre, sur les enjeux d'attractivité internationale et de souveraineté du droit des entreprises<sup>1</sup>, votre rapporteur avait relevé que le « *processus permanent d'amélioration et de simplification du droit des entreprises* », évidemment approuvé par celles-ci, était « *perturbé (...) par certaines initiatives législatives dont l'impact concret paraît relativement limité, mais dont la portée symbolique est, elle, très négative, y compris à l'égard des entreprises étrangères* ».

---

<sup>1</sup> Ce rapport d'information n° 395 (2014-2015) est consultable à l'adresse suivante : <http://www2.senat.fr/rap/r14-395/r14-395.html>.

Les auditions menées par votre rapporteur ont clairement montré que paraissent inconciliables les points de vue sur ce texte, d'une part, des organisations représentant les entreprises et, d'autre part, des organisations représentant la société civile et des organisations syndicales. Si pour les premières la proposition de loi recèle de graves risques économiques, pour les secondes elle n'est pas assez ambitieuse pour permettre la réparation de tous les préjudices qui pourraient résulter, directement ou indirectement, de l'activité des grandes entreprises et de leurs sous-traitants en France comme à l'étranger. À l'origine de ce débat, le drame de l'effondrement du Rana Plaza<sup>1</sup> illustre la difficulté pour des victimes à accéder à une indemnisation.

Si la proposition de loi soumise à l'examen de votre commission vise à répondre à une problématique sérieuse – la contribution des entreprises multinationales à l'amélioration des normes sociales et environnementales, au respect des droits de l'homme et à la prévention de la corruption –, force est pourtant de reconnaître qu'elle constitue, aujourd'hui, un outil déficient juridiquement et inadapté économiquement. La question mérite d'être revue, à une échelle plus pertinente, au niveau de l'Union européenne, de façon à ce que des règles homogènes soient mises en place, préservant l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises françaises et étrangères tout en répondant aux préoccupations soulevées par la proposition de loi.

En conséquence, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a rejeté la présente proposition de loi.

## **I. LES PROGRÈS RÉCENTS DE LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ENTREPRISES, EXIGENCE PARTAGÉE**

Les réflexions sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, aujourd'hui la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), ont émergé dans les années 1990. La notion de RSE va au-delà du simple respect, par les entreprises, de leurs obligations légales et réglementaires. Elle repose sur l'idée que les entreprises ne sont pas seulement des acteurs économiques, mais que leurs activités ont un impact plus large sur la société, dans tous les pays où elles interviennent – impact qu'elles doivent prendre en compte dans leurs décisions. En d'autres termes, une grande entreprise doit rendre compte des diverses conséquences de son activité économique, même si elle n'en est pas strictement responsable juridiquement.

La RSE concerne ainsi l'impact de l'activité d'une entreprise au-delà du champ strictement économique et commercial : prévention des atteintes à la santé et à l'environnement, prévention de la corruption, respect des droits de l'homme et des normes sociales...

---

<sup>1</sup> Voir *infra*.

---

En matière de RSE, les publications institutionnelles internationales, européennes et nationales abondent et la réflexion est particulièrement riche, associant l'ensemble des « parties prenantes » de la vie économique, c'est-à-dire non seulement les représentants des entreprises, mais aussi les pouvoirs publics et la société civile, les représentants des salariés et des associations. Les auditions menées par votre rapporteur l'ont d'ailleurs bien montré.

À titre d'exemple, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a adopté, en juin 2013, un avis sur la RSE<sup>1</sup>. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a formulé, en avril 2008, un avis sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme<sup>2</sup> puis, en octobre 2013, un avis sur les enjeux de l'application par la France des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>3</sup>, en vue de l'élaboration d'un plan français d'action pour la mise en œuvre de ces principes. Dans son étude annuelle de 2013 sur le droit souple, le Conseil d'État s'est intéressé à la RSE, en recommandant de « promouvoir des démarches de RSE auditables et comparables en préconisant le recours à des standards internationaux communément acceptés »<sup>4</sup>. Ces exemples pris à l'échelle nationale ne sont qu'une partie de toutes les productions que suscite la RSE, dont bon nombre émane des organisations professionnelles et des représentants des entreprises.

Avant de rappeler l'état actuel de la responsabilité « élargie » des entreprises, en droit français et à l'échelle européenne ou internationale, il est utile d'expliquer en quoi le drame du Rana Plaza a pu constituer une nouvelle étape du débat sur la RSE.

#### **A. LE DRAME DU RANA PLAZA, DÉCLENCHEUR D'UNE RÉFLEXION RENOUVELÉE SUR LA RESPONSABILITÉ DES MULTINATIONALES**

L'effondrement du Rana Plaza, en 2013, au Bangladesh, a renouvelé de façon dramatique la problématique de la responsabilité des entreprises multinationales, en jetant cette fois la lumière sur le comportement de leurs sous-traitants dans les pays à faible coût de la main d'œuvre. Cet événement a nourri la réflexion de nos collègues députés, en lien avec des associations,

---

<sup>1</sup> « La RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale », avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté par M. Alain Delmas au nom de la section des affaires européennes et internationales, 26 juin 2013. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-rse-une-voie-pour-la-transition-economique-sociale-et-environnementale>.

<sup>2</sup> Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-responsabilite-des-entreprises-en-matiere-de-droits-de-lhomme>.

<sup>3</sup> Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.cncdh.fr/fr/publications/entreprises-et-droits-de-lhomme>.

<sup>4</sup> Cette étude est consultable à l'adresse suivante : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Etude-annuelle-2013-Le-droit-souple>.

ayant conduit au dépôt de plusieurs textes, dont la présente proposition de loi constitue l'aboutissement.

Le 24 avril 2013, à 9 heures du matin, dans un faubourg de Dacca, la capitale du Bangladesh, l'immeuble dénommé Rana Plaza, du nom de son propriétaire, s'est effondré, causant la mort de 1 134 personnes, sans compter des centaines de blessés. Entre autres activités, cinq ateliers de confection étaient installés dans cet immeuble, accueillant chaque jour plusieurs milliers de travailleurs.

Certes, la sécurité des travailleurs n'était sans doute pas la priorité<sup>1</sup> et des défauts dans la structure de l'immeuble avaient été décelés, semble-t-il, peu de temps auparavant. Pour autant, les ateliers de confection travaillaient, notamment, pour le compte de grandes marques d'habillement occidentales, dont françaises, de sorte que la question de la responsabilité de ces entreprises a été posée, d'autant plus que la gravité de ce drame a naturellement suscité une forte médiatisation internationale. En imposant des conditions de prix et de délais à leurs fournisseurs, potentiellement au détriment des droits sociaux et de la sécurité des salariés, ces grandes entreprises pourraient avoir indirectement été à l'origine de ce drame.

Au-delà, ce drame du Rana Plaza a soulevé la question de l'accès effectif des victimes et de leurs familles à une réparation satisfaisante, au-delà de ce qui pouvait résulter de l'action de la justice du Bangladesh, dans la mesure où les entreprises occidentales concernées passaient pour avoir une part de responsabilité dans la catastrophe.

En janvier 2014, un fonds d'indemnisation des victimes, dénommé « *Rana Plaza Donors Trust Fund* », a été créé, sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT), à la suite de négociations conduites au sein d'un comité de coordination, créé en octobre 2013 et présidé par l'OIT, entre le gouvernement bangladais, les représentants de l'industrie textile, des syndicats et des organisations non gouvernementales<sup>2</sup>. Abondé de manière volontaire, ce fonds a reçu des contributions de plusieurs entreprises pour lesquelles ont travaillé les ateliers du Rana Plaza, entre autres, ainsi que d'autres entreprises. En juin 2015, ce fonds a atteint le montant requis de contributions, soit 30 millions de dollars, pour assurer une indemnisation convenable de toutes les victimes, conforme aux conventions de l'OIT en la matière.

---

<sup>1</sup> Il n'existe de régime de protection ou d'assurance en cas d'accident du travail au Bangladesh.

<sup>2</sup> Les conditions de création et de fonctionnement de ce fonds, ainsi que la liste des donateurs, sont présentés sur le site du « *Rana Plaza Arrangement* » : <http://www.ranaplaza-arrangement.org/>.

---

## **B. L'ÉTAT DU DROIT EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ « ÉLARGIE » DES ENTREPRISES**

Associée à l'exigence de transparence des informations publiées par les entreprises sur l'impact social et environnemental de leurs activités, la notion de responsabilité sociale ou sociétale des entreprises (RSE) est apparue dans les débats internationaux, européens et nationaux dans les années 1990, avant de connaître ses premières concrétisations juridiques en France au début des années 2000.

### **1. Le renforcement de l'obligation d'information des sociétés sur les conséquences sociales et environnementales de leur activité**

En France, d'un point de vue législatif, la RSE se décline en premier lieu, dans une obligation de publication d'informations à caractère social et environnemental par les sociétés, aussi appelée « *reporting* » extra financier, en complément de la publication traditionnelle des informations financières.

La première **consécration législative de la RSE** a ainsi été obtenue au début des années 2000, à l'occasion de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite « loi NRE ». Ce texte a institué l'obligation de mentionner des informations relatives à la RSE dans le rapport annuel présenté par le conseil d'administration aux actionnaires, dans les sociétés anonymes<sup>1</sup>. Un article L. 225-102-1 du code de commerce avait été créé pour prévoir que le rapport de gestion devait comporter des informations sur la rémunération et les avantages versés aux mandataires sociaux, ainsi que, s'agissant des seules sociétés cotées, « *des informations, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité* ».

Une seconde étape importante a été franchie avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, adoptée à la suite du « **Grenelle de l'environnement** ». L'article L. 225-102-1 a été modifié pour améliorer et enrichir le volet social et environnemental du rapport de gestion, pour l'étendre, au-delà des sociétés cotées, à toutes les sociétés d'une certaine taille<sup>2</sup> et pour prévoir des informations consolidées, incluant les filiales et sociétés contrôlées, en cas de comptes consolidés.

Ainsi, le rapport du conseil doit comprendre « *des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable* », dont la liste est fixée par décret « *en cohérence avec les textes européens et internationaux* ». Le décret assurant sa mise en œuvre n'a été publié qu'en avril 2012, en raison du temps nécessaire à la concertation

---

<sup>1</sup> Ces dispositions sont fréquemment modifiées ou complétées par le législateur, et encore récemment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Selon l'article R. 225-104 du code de commerce, sont concernées les sociétés présentant un total de bilan ou un chiffre d'affaires net de plus de 100 millions d'euros et employant plus de 500 salariés.

sur son contenu<sup>1</sup> : il a établi une liste d'informations à publier plus longue pour les sociétés cotées que pour les grandes sociétés non cotées, en raison de l'exigence plus forte d'information du marché pour les sociétés cotées<sup>2</sup>. L'objectif assigné par le législateur était de préciser par voie réglementaire les modalités de présentation de ces informations « *de façon à permettre une comparaison des données* ».

La loi du 12 juillet 2010 précitée a aussi prévu que les institutions représentatives du personnel et les associations puissent présenter leur avis sur les démarches de RSE des entreprises. Surtout, elle a prévu que les informations publiées par les entreprises au titre de la RSE devaient faire l'objet d'une « *vérification par un organisme tiers indépendant* », sous la forme d'un avis annexé au rapport de gestion.

L'article L. 225-102-1 ayant été modifié à plusieurs reprises depuis 2010 par le législateur, celui-ci dispose aujourd'hui que le rapport de gestion doit comprendre « *des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité, incluant les conséquences sur le changement climatique de son activité et de l'usage des biens et services qu'elle produit, ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable, de l'économie circulaire et en faveur de la lutte contre les discriminations et de la promotion des diversités* ».

Votre rapporteur relève que l'essentiel des informations ajoutées par le législateur dans ce rapport depuis 2010 figurait déjà dans le décret pris en 2012. En conséquence, il ne peut que déplorer une telle « enflure législative » du contenu du rapport de gestion du conseil d'administration, même s'il en comprend la finalité et partage l'exigence de transparence qui la sous-tend.

Si elle s'appuie nécessairement sur l'**exigence de transparence des informations sociales et environnementales des entreprises**, de façon à ce que celles-ci rendent compte publiquement de l'impact de leurs activités, la RSE la dépasse toutefois, en exigeant des entreprises des **engagements en vue de prévenir les risques d'atteintes** en matière de droits de l'homme et de droits sociaux, d'environnement ou de corruption susceptibles de résulter de leurs activités économiques, industrielles et commerciales.

## **2. Les instruments internationaux en matière de responsabilité des entreprises multinationales**

Plusieurs instruments internationaux, sans vocation normative mais sous forme de recommandations, visent à encourager et diffuser des bonnes pratiques en matière de responsabilité sociétale des entreprises. Ces textes sont souvent l'aboutissement de réflexions engagées dans les organisations internationales à la fin des années 1990 ou au début des années 2000.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale.

<sup>2</sup> Article R. 225-105-1 du code de commerce.

---

Ainsi, actualisés en mai 2011, les **principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**<sup>1</sup> énumèrent un grand nombre de recommandations en matière de publication d'informations, de droits de l'homme, d'emploi et de relations professionnelles, d'environnement, de lutte contre la corruption et la sollicitation de pots-de-vin, d'intérêts des consommateurs, de science et technologie, de concurrence et de fiscalité. Ils prévoient également des procédures particulières pour encourager leur mise en œuvre. Votre rapporteur rappelle que ces engagements non normatifs sont souscrits par les États, en vue d'inciter les entreprises à les appliquer.

S'agissant, en particulier, de la protection des droits de l'homme, ces principes déclarent notamment que « *les entreprises devraient (...) s'efforcer de prévenir et d'atténuer les incidences négatives sur les droits de l'homme directement liées à leurs activités, leurs biens ou leurs services en raison d'une relation d'affaires avec une autre entité, même si elles ne contribuent pas à ces incidences* », « *exercer une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, en fonction de leur taille, de la nature et du contexte de leurs activités et de la gravité des risques d'incidences négatives sur ces droits* » et « *établir des mécanismes légitimes ou s'y associer afin de remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme lorsqu'il s'avère qu'elles en sont la cause ou qu'elles y ont contribué* ».

En matière d'environnement, ces principes énoncent notamment que « *les entreprises devraient (...) évaluer et prendre en compte, lors de la prise de décision, les effets prévisibles sur l'environnement, la santé et la sécurité, des procédés, biens et services de l'entreprise sur l'ensemble de leur cycle de vie en vue d'éviter ces effets et, s'ils sont inévitables, de les atténuer* ».

Pour contribuer à leur mise en œuvre, ces principes prévoient la création de « *points de contact nationaux* », destinés à « *renforcer l'efficacité des principes directeurs en menant des activités de promotion, en répondant à des demandes de renseignements et en participant à la résolution des problèmes soulevés par la mise en œuvre des principes directeurs dans des circonstances spécifiques* », avec la participation des milieux d'affaires, des organisations représentant les travailleurs et des autres organisations non gouvernementales.

En outre, en juin 2011, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies a adopté des **principes directeurs des Nations unies sur les droits de l'homme et les entreprises**<sup>2</sup>. L'adoption de ces principes est l'aboutissement de la mission confiée par le secrétaire général des Nations unies à M. John Ruggie, universitaire américain, désigné en 2005 représentant spécial pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres

---

<sup>1</sup> Ces principes directeurs sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/investissement/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

<sup>2</sup> Ces principes directeurs sont consultables à l'adresse suivante : [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf).

entreprises<sup>1</sup>, en vue d'identifier et clarifier les normes relatives à la RSE et à la transparence des entreprises au regard des droits de l'homme.

Ces principes directeurs des Nations unies, dits « principes de John Ruggie », s'adressent à la fois aux États et aux entreprises.

Ces principes rappellent en premier lieu que l'obligation de protéger les droits de l'homme incombe d'abord à l'État, ce qui suppose d'édicter des règles claires en la matière pour les entreprises qui opèrent sur son territoire, mais également « *d'inciter les entreprises à faire connaître la façon dont elles gèrent les incidences de leur activité sur les droits de l'homme, et de les y contraindre, le cas échéant* ». L'État doit également assurer des voies judiciaires de recours et des « *mécanismes de réclamation non judiciaires* » aux victimes d'atteintes aux droits de l'homme commises par une entreprise, en vue d'une réparation effective de ces atteintes.

Ils ajoutent que l'État devrait « *prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui [lui] appartiennent (...) ou qui reçoivent un soutien et des services conséquents d'organismes publics (...), y compris, le cas échéant, en prescrivant l'exercice d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* », mais également « *promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises avec lesquelles ils effectuent des transactions commerciales* ». Les États doivent être plus particulièrement vigilants à l'égard des entreprises « *dans les zones touchées par des conflits* », lorsque le risque de violation des droits de l'homme se trouve accru. La préoccupation des droits de l'homme devrait être plus intégrée dans la négociation d'accords commerciaux internationaux ainsi que dans les organisations internationales traitant des questions commerciales.

S'agissant des entreprises, ces principes directeurs affirment qu'elles « *devraient respecter les droits de l'homme. Cela signifie qu'elles devraient éviter de porter atteinte aux droits de l'homme d'autrui et remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme dans lesquelles elles ont une part.* » Ils précisent que cette responsabilité « *porte sur les droits de l'homme internationalement reconnus – à savoir, au minimum, ceux figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme et les principes concernant les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du travail* ».

Cette responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme se décline en deux obligations : éviter d'avoir des « *incidences négatives sur les droits de l'homme ou d'y contribuer par leurs propres activités* » et remédier à ces incidences si elles se produisent ; s'efforcer « *de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives sur les droits de l'homme qui sont directement liées à leurs*

---

<sup>1</sup> Professeur de relations internationales, M. John Ruggie a également été l'un des artisans du Pacte mondial des Nations unies, proposé au Sommet du Millénaire de 2000 pour déterminer les Objectifs du Millénaire pour le développement.

---

*activités, produits ou services par leurs relations commerciales, même si elles n'ont pas contribué à ces incidences ».*

Dans ce but, les principes recommandent la mise en place, au sein des entreprises, d'« *une procédure de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme pour identifier leurs incidences sur les droits de l'homme, prévenir ces incidences et en atténuer les effets, et rendre compte de la manière dont elles y remédient* », ainsi que de « *procédures permettant de remédier à toutes les incidences négatives sur les droits de l'homme qu'elles peuvent avoir ou auxquelles elles contribuent* ».

Ces principes déclarent que les entreprises devraient formaliser leur engagement à respecter les droits de l'homme en établissant une « *déclaration de principe* » rendue publique, approuvée au plus haut niveau de l'entreprise, précisant la contribution à cet engagement des salariés et des partenaires commerciaux et traduite dans des « *politiques et procédures opérationnelles* ». Cet engagement serait assorti d'une obligation de « *diligence raisonnable* », adaptée en fonction de la taille et des spécificités des entreprises, constituant une obligation de moyen, et d'une obligation d'évaluation des risques d'atteinte pouvant résulter des activités des entreprises comme de celles de leurs partenaires commerciaux.

Une telle déclaration de principe, assortie des procédures afférentes et d'une obligation de diligence raisonnable, pourrait prendre la forme, comme le suggèrent les auteurs de la présente proposition de loi, d'un « *plan de vigilance* ». Plus largement, en mettant l'accent sur une **obligation de vigilance des entreprises, fondée sur les risques et étendue à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et de sous-traitance**, grâce à la mise en œuvre de procédures créées à cette fin, ces recommandations onusiennes correspondent aux intentions de ces auteurs. Elles tendent à ce que les entreprises veillent aux risques d'atteintes aux droits de l'homme dont elles-mêmes ou leurs partenaires commerciaux pourraient être responsables, réduisent ces risques et remédient s'il y a lieu à ces atteintes, en fonction de la marge de manœuvre dont elles disposent pour ce faire. Les démarches ainsi réalisées devraient donner lieu à une publicité, en direction notamment des acteurs concernés de la société civile.

À propos des principes directeurs de l'OCDE et des Nations unies, votre rapporteur relève que l'article 8 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dispose, dans une rédaction dépourvue de caractère normatif compte tenu du caractère programmatique de ce texte :

« *La politique de développement et de solidarité internationale prend en compte l'exigence de la responsabilité sociétale des acteurs publics et privés. (...)*

« *Dans le cadre de cette exigence de responsabilité sociétale, les entreprises mettent en place des procédures de gestion des risques visant à identifier, à prévenir ou à atténuer les dommages sociaux, sanitaires et environnementaux et les atteintes*

aux droits de l'homme susceptibles de résulter de leurs activités dans les pays partenaires.

« La France encourage les sociétés ayant leur siège sur son territoire et implantées à l'étranger à mettre en œuvre les principes directeurs énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économiques à l'intention des entreprises multinationales et les principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'homme adoptés par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies. »

Parmi les instruments internationaux, on peut également évoquer la **déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du travail (OIT)**, qui a été actualisée en 2006 pour la quatrième édition<sup>1</sup>. Cette déclaration « a pour objet d'encourager les entreprises multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social, ainsi qu'à minimiser et à résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever ». Elle propose, à cette fin, « des principes concernant les domaines de l'emploi, de la formation, des conditions de travail et de vie et des relations professionnelles qu'il est recommandé aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et de travailleurs et aux entreprises multinationales d'observer sur une base volontaire ».

Pour autant, tous ces instruments internationaux sont **dépourvus de force contraignante directe** à l'égard des entreprises dont ils veulent inspirer le comportement, mais aussi à l'égard des États. Votre rapporteur relève que les principes de l'OCDE ne sont que des recommandations « à l'intention des entreprises multinationales », tandis que les principes des Nations unies affirment qu'« aucun élément des principes directeurs ne doit être interprété comme instituant de nouvelles obligations en vertu du droit international » et que la déclaration de l'OIT, quant à elle, énonce que « ses dispositions n'ont pas pour effet de restreindre ou de modifier en quoi que ce soit les obligations découlant de la ratification d'une convention de l'OIT ».

### **3. Les initiatives européennes en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises**

Avec la récente directive 2014/95/UE du 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, adoptée avec l'appui de la France et fondée sur « la nécessité de porter la transparence de l'information sociale et environnementale fournie par les entreprises de tous les secteurs à un niveau élevé comparable dans tous les États membres »<sup>2</sup>, l'Union

---

<sup>1</sup> Cette déclaration est consultable à l'adresse suivante : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124923.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124923.pdf).

<sup>2</sup> Cette directive est consultable à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=FR>.

---

européenne intervient pour la première fois de façon aussi nette par un acte législatif dans le domaine de la responsabilité sociétale des entreprises. En dehors de cette directive, il n'existe pas, en effet, de cadre juridique européen contraignant en matière de RSE.

La proposition de cette directive, en avril 2013, par la Commission européenne faisait suite à une communication de la Commission, en octobre 2011, intitulée « *Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014* »<sup>1</sup>, et à l'adoption par le Parlement européen, en février 2013, de deux résolutions consacrées à la responsabilité sociale des entreprises, invitant la Commission à présenter une proposition législative sur la communication d'informations non financières.

Dans ce contexte, la Commission a aussi mené, en 2013 et 2014, un examen des activités et engagements des États membres en matière de RSE.

La mise en place en juin 2013, au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, de la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises (plateforme RSE) constitue un des éléments de la réponse française à la communication de la Commission européenne<sup>2</sup>.

Pour autant, les institutions européennes s'intéressent à la RSE et la promeuvent depuis une quinzaine d'années, par diverses initiatives. Ainsi, la Commission européenne a rendu public, en juillet 2001, un livre vert intitulé « *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* »<sup>3</sup>. Ce livre vert abordait déjà la question, comme la présente proposition de loi, de l'extension de la responsabilité sociale des entreprises à leurs fournisseurs, sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, notamment en matière de droits de l'homme vis-à-vis des fournisseurs étrangers. La publication de ce livre vert a été suivie de plusieurs communications de la Commission, dont la dernière en date, celle d'octobre 2011.

La directive du 22 octobre 2014 précitée doit être transposée par les États membres au plus tard le 6 décembre 2016. Si la France dispose déjà d'une législation assez avancée en matière de publication d'informations non financières, en matière de RSE, comme cela a été exposé *supra*, il conviendra néanmoins de procéder à la transposition de certaines dispositions qui ne figurent pas encore dans le droit français.

---

<sup>1</sup> Cette communication est consultable à l'adresse suivante :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681>.

<sup>2</sup> Des informations sur cette plateforme sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.strategie.gouv.fr/plateforme-rse>.

<sup>3</sup> Ce livre vert est consultable à l'adresse suivante :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366>.

Cette directive dispose que les entreprises de plus de 500 salariés doivent inclure dans leur rapport de gestion<sup>1</sup> une « *déclaration non financière* » présentant des informations relatives aux incidences de leurs activités en matière environnementale, sociale et de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption. Ne sont pas visés la prévention des risques sanitaires ou de dommages corporels, mentionnés dans la présente proposition de loi. Ces informations doivent notamment comporter « *une description des politiques appliquées par l'entreprise en ce qui concerne ces questions, y compris les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre* », ainsi que la présentation des résultats de ces politiques, une analyse des risques principaux dans ces domaines, incluant de façon proportionnée les relations d'affaires, et des indicateurs de performance de nature non financière. Selon le principe *comply or explain*, une entreprise qui n'a pas mis en place de politique particulière sur l'un des champs couverts par la directive doit présenter dans sa déclaration « *une explication claire et motivée des raisons le justifiant* ». Il n'existe pas mécanisme de sanction ou de régime juridique de responsabilité découlant de cette obligation de « *reporting* » non financier.

Ainsi, la directive s'inspire clairement des principes directeurs des Nations unies, lorsqu'elle prévoit une obligation de « *diligence raisonnable* » pour les grandes entreprises, en incluant dans cette démarche l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

L'adoption de cette directive constitue une étape importante dans l'élaboration d'un cadre européen commun en matière de RSE.

#### **4. Les conditions d'engagement de la responsabilité d'une société pour les agissements d'une filiale ou d'un sous-traitant**

En droit français, il est d'ores et déjà possible, dans certains cas de figure, de rechercher la responsabilité d'une société pour un acte commis par une filiale ou par un sous-traitant, par application du droit commun de la responsabilité ou en vertu de dispositifs législatifs spécifiques.

##### *a) L'engagement de la responsabilité d'une société mère pour des faits commis par une filiale en droit commun de la responsabilité*

En l'état du droit, en dépit du principe d'autonomie des personnes morales<sup>2</sup>, il est déjà possible d'engager la responsabilité d'une société mère pour un acte commis par une de ses filiales, sous certaines conditions. Il est nécessaire d'apporter la preuve, selon le cas, de l'ingérence de la mère dans la gestion de sa filiale ou bien d'une faute dans le contrôle de la mère sur sa

---

<sup>1</sup> Il s'agit du rapport concerné par les obligations de publication de l'article L. 225-102-1 du code de commerce. Voir *supra*.

<sup>2</sup> Nul ne pouvant voir sa responsabilité engagée du fait d'autrui, ce principe fait normalement écran entre les agissements d'une filiale et la responsabilité de la société mère, qui sont deux personnes juridiques distinctes.

---

filiale ayant causé un dommage du fait du comportement de la filiale. Certes, il est difficile d'apporter une telle preuve et de démontrer le lien de causalité avec la réalisation du dommage, conformément au droit commun de la responsabilité résultant de l'article 1382 du code civil. La jurisprudence de la chambre commerciale de la Cour de cassation, logiquement attachée au principe d'autonomie, est sur ce point nécessairement restrictive, mais elle permet la mise en cause de la société mère pour l'acte d'une filiale.

Toutefois, les liens existant au sein d'un groupe de sociétés, de nature capitalistique ou du fait de l'identité des dirigeants, sont loin d'être suffisants. À cet égard, ne saurait être invoqué l'article 1384 du code civil, selon lequel « *on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* ». Une filiale ou, *a fortiori*, un fournisseur n'est en aucun cas une personne dont on doit répondre ou une chose que l'on a sous sa garde.

Ainsi, dans un arrêt Markinter du 12 juin 2012, la Cour de cassation a admis l'engagement de la responsabilité d'une société mère sur la base d'un critère d'immixtion dans la gestion d'une filiale de nature à créer pour les tiers une apparence trompeuse, leur permettant légitimement de croire que la responsabilité incombait à la mère.

Plus récemment, dans un arrêt Tessier Ashpool Finances du 3 février 2015, elle a reconnu la responsabilité d'une société pour le paiement des dettes d'une filiale, dans la mesure où la mère s'était adressée directement aux créanciers de la filiale, en lieu et place de cette dernière, pour négocier le montant des dettes en donnant l'apparence de se substituer à la filiale.

Toutefois, dans un arrêt ADEME du 26 mars 2008, elle a considéré que, si la responsabilité pour faute d'une société agissant aux côtés d'une de ses filiales pouvait être recherchée, cette société ne pouvait être responsable de remplir les obligations de sa filiale du seul fait de sa participation.

*b) L'absence de responsabilité du fait d'un état de dépendance économique*

Dans leur rapport d'information de juillet 2009 sur la responsabilité civile<sup>1</sup>, fait au nom de votre commission, notre collègue Alain Anziani et notre ancien collègue Laurent Bêteille avaient étudié la possibilité de créer un **principe de responsabilité du fait d'un état de dépendance économique**, c'est-à-dire un régime de responsabilité sans faute du fait d'autrui. Un tel principe vise à retenir la responsabilité d'une personne morale à raison de dommages commis par une personne placée en situation de dépendance économique par rapport à elle, par exemple une filiale ou éventuellement un

---

<sup>1</sup> Ce rapport d'information (n° 558, 2008-2009) est consultable à l'adresse suivante : <http://www2.senat.fr/rap/r08-558/r08-558.html>.

sous-traitant face à un gros donneur d'ordre<sup>1</sup>. En l'absence de subordination juridique et malgré le principe d'autonomie de la personne morale, une personne peut effectivement être contrainte à agir d'une manière définie en raison d'un état de dépendance économique.

Compte tenu des risques économiques susceptibles de résulter d'une telle innovation (délocalisations de sièges sociaux, immixtion croissante dans la gestion des filiales...) et des incertitudes juridiques qu'elle comportait, nos collègues avaient alors écarté l'idée de reconnaissance d'une responsabilité sans faute du fait d'un état de dépendance économique, préférant le cadre normal de la responsabilité pour faute vis-à-vis de la personne en situation de dépendance économique.

*c) Des exceptions ponctuelles au droit commun de la responsabilité en droit du travail et en matière environnementale*

En outre, le législateur a instauré quelques exceptions ponctuelles au principe d'autonomie de la personne morale, dans des cas très spécifiques, en prévoyant des régimes pouvant s'apparenter à une responsabilité d'une entreprise du fait d'autrui, filiale ou sous-traitant.

Le code du travail comporte deux mécanismes de responsabilité du donneur d'ordre vis-à-vis d'un sous-traitant, institués en vue de lutter contre le travail dissimulé et la concurrence sociale déloyale.

D'une part, tout donneur d'ordre doit vérifier, lors de la conclusion d'un contrat, que son contractant s'acquitte correctement de ses obligations fiscales et sociales, faute de quoi il est tenu solidairement au paiement des impôts et taxes de son contractant, en cas de constatation du délit de travail dissimulé commis par ce dernier, assortis des pénalités et majorations dues aux organismes de recouvrement<sup>2</sup>. Dans sa décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, sous une réserve ponctuelle, considérant que « *la loi peut instituer une solidarité de paiement dès lors que les conditions d'engagement de cette solidarité sont proportionnées à son étendue et en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur* », sans porter une atteinte disproportionnée au principe de responsabilité.

D'autre part, en application de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale<sup>3</sup>, adoptée récemment à l'initiative de notre collègue député Gilles Savary, un dispositif similaire de responsabilité du donneur d'ordre a été mis en place en matière de dignité de l'hébergement, d'application du droit du travail et de respect du salaire

---

<sup>1</sup> Une telle évolution était approuvée, par exemple, par les associations de consommateurs, qui y voyaient un moyen d'accès plus simple à une indemnisation en cas de préjudice résultant des comportements de filiales au sein d'un groupe de sociétés.

<sup>2</sup> Articles L. 8222-1 et suivants du code du travail.

<sup>3</sup> Articles L. 3245-2, L. 4231-1 et L. 8281-1 du code du travail.

---

minimum concernant les salariés des sous-traitants. Ces dispositions n'ont pas été soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

Toutefois, contrairement au dispositif de la présente proposition de loi, ce mécanisme engage la responsabilité de l'entreprise donneuse d'ordre dans l'hypothèse d'une faute de sa part au regard de ses obligations légales de vérification de la situation de son sous-traitant, lesquelles d'un objectif d'intérêt général consistent à lutter contre le travail dissimulé.

De plus, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a instauré des dispositifs spécifiques devant permettre d'engager la responsabilité d'une société mère dans le cas où une de ses filiales serait défaillante, dans des conditions très particulières, qui ne sauraient s'apparenter à la présente proposition de loi.

D'une part, elle a prévu qu'une société mère puisse s'engager, de façon volontaire, à prendre en charge les obligations incombant à une de ses filiales en matière de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement, en cas de défaillance de cette filiale<sup>1</sup>.

D'autre part, elle a instauré un régime de responsabilité étendue à la société mère, mais en cas de faute caractérisée de celle-ci ayant contribué à une insuffisance d'actif de sa filiale à l'origine de sa liquidation judiciaire, en vue de faire contribuer la mère au financement des mesures de remise en état du site exploité par la filiale, c'est-à-dire sa dépollution<sup>2</sup>.

### ***C. LES ACTIONS MENÉES PAR LES ENTREPRISES POUR PRÉVENIR LES RISQUES HUMAINS, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX***

Initiatives des grands groupes français plus souvent que des petites ou moyennes entreprises, lancées parfois au niveau d'un secteur d'activité, les démarches volontaires en matière de RSE ont tendance à se multiplier ces dernières années et sont une réalité.

Un tel engagement suppose l'implication, bien sûr, des dirigeants des entreprises, mais aussi des cadres et des salariés, par exemple par le biais de formations ou de programmes de conformité.

Votre rapporteur rappelle également que le développement de la RSE dans les entreprises est indissociable de l'attention croissante portée par ces entreprises à leur image et leur réputation. Les engagements en matière de RSE représentent un atout commercial pour les grandes entreprises, de la même manière, dans un autre ordre d'idée, que le mécénat ou le parrainage d'événements sportifs ou culturels. À l'inverse, l'atteinte à la réputation qui découle d'agissements d'une entreprise relevant de problématiques de RSE

---

<sup>1</sup> Article L. 233-5-1 du code de commerce.

<sup>2</sup> Article L. 512-17 du code de l'environnement. Dispositif inspiré du cas de la société Metaleurop, en vue de faire contribuer une société mère au financement de la dépollution d'un site exploité par une de ses filiales en liquidation judiciaire.

peut causer de graves dommages commerciaux pour cette entreprise, compte tenu du poids croissant de ces problématiques dans l'opinion publique.

Pour autant, votre rapporteur admet volontiers que ces démarches volontaires ne sont ni complètement désintéressées, ni systématiques ni, sans doute, suffisantes, ni aussi approfondies que celles qui pourraient résulter d'une obligation légale, mise en œuvre sous le contrôle d'un juge. Toutefois, elles méritent d'être prises en considération pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire une contribution des entreprises à l'amélioration de la situation humaine, sociale et environnementale des pays dans lesquels elles agissent.

## **II. APRÈS UNE PRÉPARATION CHAOTIQUE, UNE INITIATIVE QUI SE VEUT AMBITIEUSE**

À titre liminaire, votre rapporteur observe que la proposition de loi fait écho aux récents travaux de la plateforme nationale d'actions globales pour la RSE, laquelle a publié en novembre 2014 un rapport d'étape sur « *les implications de la responsabilité des entreprises sur leur chaîne de valeur* »<sup>1</sup>.

### **A. LA GENÈSE DU TEXTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Après la tragédie du Rana Plaza, un travail mené par plusieurs de nos collègues députés, issus des quatre groupes socialiste, républicain et citoyen (SRC), radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP), écologiste et de la gauche démocrate et républicaine (GDR), avec le concours d'associations, de syndicats et de juristes spécialisés, a conduit au dépôt, entre novembre 2013 et avril 2014, de quatre propositions de loi similaires relatives au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Ces textes visaient à instaurer, dans le code de commerce, à la charge de toute entreprise, une obligation de vigilance, c'est-à-dire une obligation de prévenir tout dommage ou tout risque avéré de dommage sanitaire, environnemental ou d'atteinte aux droits fondamentaux, dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles de ses sous-traitants. En cas de dommage, la responsabilité de l'entreprise était engagée, sauf à démontrer qu'elle n'était pas en mesure de le prévenir, en dépit de son devoir de vigilance. Était également instituée, dans le code civil, une présomption de responsabilité en cas de dommage causé non seulement par l'activité d'une entreprise, quelle que soit sa taille, mais aussi l'activité de ses filiales et sous-traitants, sauf à démontrer qu'elle avait pris toutes les mesures

---

<sup>1</sup> Ce rapport d'étape est consultable à l'adresse suivante : [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport\\_detape\\_gt-3\\_-\\_le\\_13-11-2014.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_detape_gt-3_-_le_13-11-2014.pdf).

---

nécessaires pour prévenir ce dommage. Était enfin prévu un délit de manquement à l'obligation de vigilance.

Un tel dispositif soulevait, selon votre rapporteur, de très sérieuses difficultés d'ordre juridique et même constitutionnel, au regard du principe de responsabilité, à l'évidence, mais aussi du principe de légalité des délits et des peines.

À l'initiative du groupe écologiste, l'une de ces propositions de loi a été examinée par l'Assemblée nationale, le 29 janvier 2015, sur le rapport de notre collègue députée Danielle Auroi. Alors que le Gouvernement avait formulé la nécessité de reprendre un travail de clarification juridique sur ce sujet, le texte a été renvoyé en commission à l'initiative du groupe SRC, au bénéfice de cette réflexion complémentaire.

Résultant de cette réflexion complémentaire, menée semble-t-il de concert avec le Gouvernement, la proposition de loi aujourd'hui soumise à l'examen de votre commission a été déposée dès le 11 février 2015, par le groupe SRC, avant d'être adoptée par l'Assemblée nationale le 30 mars 2015.

## **B. LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI**

Relativement, la proposition de loi comporte trois articles et insère de nouvelles dispositions dans le code de commerce.

### **1. L'obligation d'établir et mettre en œuvre un plan de vigilance incluant les sociétés contrôlées, fournisseurs et sous-traitants**

Dans son **article 1<sup>er</sup>**, la présente proposition de loi instaure, au sein d'un nouvel article L. 225-102-4 du code de commerce, l'obligation d'établir et de mettre en œuvre « *de manière effective* » un plan de vigilance, laquelle s'imposerait à toutes les sociétés employant au moins 5 000 salariés, incluant ses filiales françaises directes ou indirectes, ou 10 000 salariés, incluant ses filiales directes ou indirectes françaises comme étrangères. Le seuil de 5 000 salariés correspond à la définition statistique des grandes entreprises<sup>1</sup>.

Selon l'article L. 233-1 du code de commerce, une filiale est une société dont plus de la moitié du capital est détenue par une autre société, celle-ci étant la société mère de la filiale. Société mère et filiale sont liées par des relations de nature au moins capitalistique. La présente proposition de loi vise ainsi la partie la plus intégrée des grands groupes de sociétés d'un point de vue capitalistique.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, pris en application de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Compte tenu du principe de territorialité de la loi, sont seules visées par cette obligation de se doter d'un plan de vigilance les sociétés dont le siège est en France. Contrairement à ce que souhaitent certaines associations entendues par votre rapporteur, cette obligation ne s'appliquerait pas, en l'état de sa rédaction, à l'ensemble des entreprises, françaises ou étrangères, qui exercent une activité sur le territoire français.

Un tel plan de vigilance devrait comporter « *les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier et à prévenir la réalisation de risques d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves ou de risques sanitaires* ». Ces risques peuvent résulter de l'activité de la société débitrice de l'obligation d'établir le plan, mais aussi de l'activité des sociétés qu'elle contrôle – notion plus large que celle de filiale, qui englobe l'ensemble des sociétés qui entrent dans le périmètre de consolidation des comptes en application de l'article L. 233-16 du code de commerce<sup>1</sup> – ainsi que de l'activité des sous-traitants et des fournisseurs des sociétés contrôlées avec lesquels la société mère entretient une relation commerciale établie – notion connue en droit des affaires, notamment en droit de la concurrence<sup>2</sup>, mais qui n'est pas utilisée dans le livre du code de commerce relatif aux sociétés commerciales. La rédaction retenue semble, curieusement, écarter des mesures de prévention du plan de vigilance établi par la société mère les sous-traitants et fournisseurs de la société mère elle-même comme les sous-traitants et fournisseurs des sociétés contrôlées qui n'ont pas de relation commerciale établie avec la société mère.

Indépendamment de leur poids économique respectif, une société et ses fournisseurs et sous-traitants ne sont liés que par des relations de nature contractuelle, qui peuvent être des relations établies, c'est-à-dire poursuivies d'un commun accord dans une certaine durée.

Un tel plan devrait aussi porter sur la prévention de la « *corruption active ou passive* » au sein de la société et des sociétés qu'elles contrôlent, sans que cette obligation de vigilance s'étende aux fournisseurs et sous-traitants.

Il n'est pas expressément précisé que les mesures de prévention du plan de vigilance doivent concerner les filiales, sous-traitants et fournisseurs situés à l'étranger, mais telle semble bien être l'intention des auteurs de la proposition de loi.

Le texte prévoit que ce plan de vigilance devrait être rendu public et inclus dans le rapport de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires, à l'instar des informations à caractère social et environnemental que doivent publier les sociétés cotées et les sociétés d'une certaine taille.

---

<sup>1</sup> Selon le II de l'article L. 233-16, le contrôle se déduit de la détention directe ou indirecte de la majorité des droits de vote, de la désignation, pendant deux exercices successifs, de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance ou du droit d'exercer une influence dominante en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires.

<sup>2</sup> Voir notamment les articles L. 420-2 et L. 442-6 du code de commerce.

---

Il est prévu un décret en Conseil d'État pour préciser les « modalités de présentation et d'application » du plan, ainsi que les « conditions du suivi de sa mise en œuvre effective », le cas échéant « dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale ». Votre rapporteur suppose que ces « initiatives pluripartites » renvoient à la possibilité pour les entreprises, sur leur initiative ou dans un cadre réglementaire, de rendre compte de la façon dont elle met en œuvre leur plan de vigilance devant des instances de suivi comportant des syndicats d'employeurs et de salariés, des représentants de la société civile, des organisations professionnelles ou des élus locaux, c'est-à-dire l'ensemble des partenaires potentiellement intéressés, sur le modèle sans doute des « points de contact nationaux » de l'OCDE<sup>1</sup>.

En revanche, le texte ne prévoit pas la détermination, par le décret, des normes de référence par rapport auxquelles apprécier plus précisément les notions d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves ou encore de risques sanitaires. Entendu par votre rapporteur, le ministère de la justice a estimé que les normes de référence devaient être les normes internationales admises en la matière, à savoir, en particulier, les principes directeurs de l'OCDE et les principes directeurs des Nations unies<sup>2</sup>. Le texte ne prévoit pas non plus, à proprement parler, le contenu du plan, par exemple le détail de ses rubriques, mais seulement ses modalités de présentation.

## **2. La sanction des manquements aux obligations relatives au plan de vigilance**

Pour assurer le respect de cette obligation de mettre en place, rendre public et mettre en œuvre un plan de vigilance, l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi retient deux mécanismes.

D'une part, toute personne « justifiant d'un intérêt à agir » pourrait, soit en saisissant la juridiction compétente, soit en saisissant le président du tribunal statuant en référé, demander qu'il soit enjoint à la société concernée, le cas échéant sous astreinte, d'établir son plan de vigilance, de le rendre public ou de rendre compte de sa mise en œuvre effective.

L'injonction de faire est un mécanisme classique et efficace en droit des sociétés, bien plus que des infractions pénales rarement poursuivies dans ce domaine, en cas d'inobservation de certaines obligations légales simples à vérifier. Le droit des sociétés utilise plutôt la notion de « personne intéressée » dans ce cas et s'en tient à une seule procédure, relevant du président du tribunal statuant en référé, plus adaptée à l'objectif recherché d'enjoindre au respect d'une obligation légale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir *supra*.

<sup>2</sup> Voir *supra*.

<sup>3</sup> Voit notamment les articles L. 238-1 et suivants du code de commerce.

La formulation retenue par le texte vise à ouvrir largement cette procédure d'injonction aux associations intéressées dès lors que leurs statuts le prévoient et aux syndicats de salariés. Telle est bien l'intention des auteurs de la proposition de loi, ce qui correspond aux informations communiquées à votre rapporteur lors de ses auditions.

D'autre part, dans un paragraphe distinct, le texte prévoit que le juge peut prononcer une amende civile, qui ne peut être supérieure à 10 millions d'euros et qui n'est pas une charge déductible du résultat fiscal. Le texte ne précise pas dans quels cas ni à l'occasion de quelles actions cette sanction pourrait être prononcée. Votre rapporteur suppose qu'elle pourrait être encourue dans les trois cas qui permettent de demander une injonction de faire, mais elle ne saurait être prononcée à l'occasion d'une action en référé par le président du tribunal : seul le tribunal lui-même devrait pouvoir statuer sur le prononcé de cette amende. L'articulation entre injonction de faire et amende civile ne semble donc pas clairement assurée par le texte, selon votre rapporteur<sup>1</sup>.

### **3. Un régime particulier de responsabilité en cas de manquement aux obligations relatives au plan de vigilance**

Dans son **article 2**, la présente proposition de loi dispose, au sein d'un nouvel article L. 225-102-5 du code de commerce, que le non-respect des obligations prévues à l'article précédent « *engage la responsabilité de son auteur dans les conditions fixées aux articles 1382 et 1383 du code civil* ». Sont ainsi visées les obligations consistant à établir un plan de vigilance, à le rendre public et à le mettre en œuvre de manière effective.

Les auditions de votre rapporteur ont montré que cette formulation pouvait recevoir des lectures variées, certaines revêtant une portée très large et d'autres considérant qu'elle n'ajoutait rien à l'état du droit.

En principe, le texte renvoie au régime de droit commun du droit de la responsabilité, c'est-à-dire aux articles 1382 et 1383 du code civil, selon lesquels « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* » et « *chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence* ».

L'interrogation porte sur les préjudices qui pourraient résulter du non-respect des obligations en matière de plan de vigilance : si l'absence de plan ou son absence de mise en œuvre effective pourrait difficilement être considérées comme un préjudice en soi, les dommages causés par l'activité de la société, de ses filiales et de ses sous-traitants seraient assurément des

---

<sup>1</sup> Ce dispositif s'apparente plus à celui prévu pour faire cesser et réprimer des pratiques restrictives de concurrence (III et IV article L. 442-6 du code de commerce) qu'aux mécanismes habituels du droit des sociétés.

---

préjudices, dont la cause première pourrait être recherchée dans l'absence de plan ou son absence de mise en œuvre effective, sur le fondement du texte, à condition évidemment de démontrer le lien de causalité entre le dommage et l'absence de plan ou de mise en œuvre effective du plan, démonstration qui semble assez difficile à assurer selon votre rapporteur.

L'exposé des motifs de la proposition de loi indiquait que, dans cette hypothèse, *« le juge devra s'interroger sur le lien de causalité entre la qualité et l'effectivité du plan de vigilance et la responsabilité juridique de la société en cas de dommages ou d'atteintes aux droits fondamentaux. Puisque l'inexistence du plan de prévention ou son insuffisance est constitutive d'une faute civile, la responsabilité de la société pourra être établie, si la preuve peut être apportée que la mise en œuvre d'une mesure de prévention aurait pu éviter ou minimiser le préjudice causé. »*

Le texte ajoute que l'action en responsabilité est introduite *« devant la juridiction compétente »* par toute personne justifiant d'un intérêt à agir pour demander au tribunal d'enjoindre à une société d'établir le plan, de le rendre public et de rendre compte de sa mise en œuvre<sup>1</sup>, c'est-à-dire non seulement les victimes d'un éventuel dommage causé par l'entreprise, une filiale ou un sous-traitant, mais aussi les associations et syndicats intéressés, qui, sauf cas particulier, ne sauraient être victimes d'un tel dommage. De ce fait, le texte semble instaurer une action en responsabilité d'une nature particulière, qui pourrait être déclenchée devant le juge civil par une association et non par une victime, pour reconnaître et indemniser un préjudice qui n'est pas celui de cette association. Cette analyse soulève alors à nouveau la question de la nature du régime de responsabilité relatif au non-respect des obligations de la société en matière de vigilance.

Une telle action pourrait-elle être ouverte devant le juge français, par une organisation non gouvernementale, française comme étrangère, afin de défendre les intérêts de victimes étrangères de dommages causés à l'étranger par un sous-traitant, au regard normes de référence du plan de vigilance, et susceptibles d'avoir résulté d'une défaillance dans la mise en œuvre du plan de vigilance par la société mère française ? Les implications de la proposition de loi semblent, d'après les auditions menées par votre rapporteur, encore mal évaluées par nombre d'acteurs intéressés.

Dans le cadre de cette action, outre la réparation du préjudice, le juge pourrait aussi prononcer une amende civile. Votre rapporteur suppose que cette amende vise, implicitement, même si le texte ne le précise pas, à sanctionner le non-respect des obligations liées au plan de vigilance. Le juge pourrait également ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision, aux frais de la société concernée, ce qui constituerait une sanction morale portant sur la réputation de cette société – sanction efficace pour des entreprises connues du public et donc attachées à la valeur commerciale de

---

<sup>1</sup> La proposition de loi semble distinguer une obligation de mise en œuvre effective du plan et une obligation de rendre compte de cette mise en œuvre.

leur image et de leurs marques. L'exécution de cette publication pourrait être ordonnée sous astreinte par le juge.

Enfin, l'**article 3** de la proposition de loi prévoit son application dans les îles Wallis et Futuna, étant précisé que le droit commercial ne relève plus de la compétence du législateur national en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, mais des institutions locales.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : EN DÉPIT D'UN OBJECTIF VERTUEUX, UN TEXTE JURIDIQUEMENT DÉFICIENT ET ÉCONOMIQUEMENT INADAPTÉ ET PRÉMATURÉ

Si l'objet de la présente proposition de loi correspond à une réelle problématique – la contribution des grandes entreprises à l'amélioration des normes sociales et environnementales, au respect des droits de l'homme et à la prévention de la corruption –, force est de reconnaître qu'elle constitue un outil juridiquement déficient et économiquement inadapté et prématuré, en l'état de sa rédaction comme de l'appréhension de cette problématique au niveau de l'Union européenne.

#### A. UN OBJECTIF ASSURÉMENT VERTUEUX

Selon notre collègue député Dominique Potier, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, « *cette proposition de loi originale, novatrice, s'inscrit dans ce champ, celui de la loyauté, aux frontières de l'éthique et de la loi, afin de créer un mouvement vertueux au service des droits de l'homme en instaurant un devoir de vigilance* », selon ses termes devant l'Assemblée nationale le 30 mars 2015.

Nul ne contestera la valeur et la générosité de l'engagement des initiateurs d'un tel texte.

Votre rapporteur partage l'idée selon laquelle le droit actuel ne permet pas d'assurer de façon convenable la réparation des dommages qui pourraient résulter, directement ou indirectement, de l'activité économique des grandes entreprises, sur le sol français ou à l'étranger, notamment dans les pays en développement. À cet égard, les modalités d'indemnisation des victimes du Rana Plaza ne sont pas satisfaisantes, dans la mesure où elles ne résultent pas de l'application de règles de droit – en l'espèce de la loi bangladaise, qui s'applique aux entreprises qui exercent leurs activités sur le territoire du Bangladesh – mais de la seule générosité de donateurs publics et privés.

De nouvelles voies sont donc à explorer, dans un contexte toujours renouvelé par la mondialisation et l'accélération des échanges commerciaux internationaux, dans lesquels les multinationales ont évidemment un rôle majeur. Pour autant, la générosité, pour légitime qu'elle soit, ne doit pas conduire le législateur à méconnaître les exigences du droit.

---

## B. UN TEXTE COMPORTANT DE GRAVES DÉFICIENCES JURIDIQUES

L'analyse juridique que votre rapporteur a faite de cette proposition de loi ne lui permet pas de partager l'opinion formulée par M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le 30 mars 2015 devant l'Assemblée nationale, selon laquelle ce texte était, notamment dans son mécanisme de sanction, « *robuste juridiquement* ».

### 1. De nombreuses imprécisions et ambiguïtés

À l'exclusion du périmètre des sociétés redevables de l'obligation de vigilance, déterminé à partir de critères clairs, objectifs et connus en droit des sociétés, la présente proposition de loi se caractérise par l'importance de ses imprécisions et ambiguïtés juridiques, outre un certain nombre de lacunes, d'approximations et d'insuffisances rédactionnelles, dont certaines ont déjà été évoquées *supra*.

#### a) Les incertitudes liées aux normes de référence

Concernant l'**article 1<sup>er</sup>**, en premier lieu, votre rapporteur relève que, si le texte instaure une obligation pour les sociétés françaises, il ne précise pas la nationalité des sociétés contrôlées, sous-traitants et fournisseurs dont les activités doivent être prises en compte dans le plan de vigilance. Il ressort néanmoins assez clairement des auditions que doivent aussi être pris en compte par le plan ceux dont le siège est situé à l'étranger. Dans ces conditions, si l'obligation de vigilance ne s'applique qu'aux sociétés françaises, ce texte revêt tout de même une **dimension extraterritoriale relative** du fait de cette extension du plan de vigilance.

En second lieu, votre rapporteur relève l'**imprécision des normes de référence** devant permettre de juger des atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, des dommages corporels ou environnementaux qualifiés de graves, des risques sanitaires, sans autre qualificatif, ainsi que des comportements dits de corruption active ou passive. Il n'est pas prévu de les faire préciser par le décret en Conseil d'État mentionné par le texte et ces notions, en l'état, s'avèrent particulièrement générales et donc par trop imprécises pour fonder une obligation qui pourrait donner lieu à amende civile en cas de manquement.

S'agirait-il de normes librement choisies par les entreprises elles-mêmes, auquel cas la portée du plan de vigilance s'en trouverait amoindrie ? Devrait-il plutôt s'agir, comme le ministère de la justice l'a indiqué à votre rapporteur, des normes internationales communément admises en matière de responsabilité sociétale des entreprises, en sachant que ces normes sont diverses et peu précises, s'apparentant à des codes de bonne conduite ? Seraient ici visés, notamment, les principes directeurs de l'OCDE et les principes directeurs des Nations unies, présentés *supra*.

Dès lors que le plan de vigilance doit s'étendre aux partenaires étrangers de la société, on pourrait aussi imaginer que ces normes puissent être celles du droit français ou celles du droit étranger. Dans le premier cas, l'objectif pourrait être d'apporter aux tiers une protection équivalente à celle offerte par le droit français, notamment dans les pays en développement, tandis que dans le second cas, il s'agirait de s'en tenir au respect du droit de l'État sur le territoire duquel l'entreprise est en relation avec ses partenaires, ce qui constitue une obligation élémentaire. En tout état de cause, dans les domaines qui doivent être traités par le plan de vigilance, il peut exister des contradictions entre les normes françaises et les normes locales applicables aux partenaires de la société : faudrait-il que la société exige de ses sous-traitants, en vertu de son plan de vigilance, le respect de normes françaises contraires aux normes locales, par exemple en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, susceptible de relever des droits de l'homme, dans les pays dont le droit prévoit un statut différent entre hommes et femmes ?

Cette imprécision quant aux normes de référence est d'autant plus problématique que la responsabilité de la société peut être engagée devant le juge français en cas de manquement à l'obligation de veiller au respect de ces normes, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de vigilance.

Le renvoi au décret en Conseil d'État figurant dans le texte, souvent invoqué lors des auditions menées par votre rapporteur pour expliquer que les précisions manquantes seront apportées par le pouvoir réglementaire, ne constitue pas une garantie satisfaisante ni suffisante, selon votre rapporteur, pour répondre à ces imprécisions. En l'état du texte, ce décret devrait préciser les modalités de présentation et d'application du plan, mais ni son contenu en tant que tel ni ses normes de référence.

*b) La sanction de l'inobservation des obligations relatives au plan de vigilance*

En troisième lieu, le mécanisme procédural prévu par le texte en cas d'**inobservation de l'obligation** d'établir, rendre public et mettre en œuvre le plan de vigilance soulève plusieurs interrogations.

D'une part, le texte instaure une procédure permettant d'enjoindre à la société, le cas échéant sous astreinte, d'établir le plan, de le rendre public et de rendre compte de sa mise en œuvre. Ce mécanisme est cohérent dans son principe avec le droit des sociétés et devrait permettre de contrôler le respect de ces obligations. Il existe cependant une ambiguïté s'agissant de l'obligation sanctionnée en matière de mise en œuvre du plan : le texte prévoit qu'il doit être mis en œuvre de manière effective, mais l'injonction porterait sur le fait de rendre compte de cette mise en œuvre, s'appuyant sans doute sur le décret, qui doit prévoir les « *conditions du suivi de sa mise en œuvre* ». Il y a donc une incertitude sur la nature réelle de l'obligation. En outre, la procédure prévue, avec saisine possible, au choix du demandeur, du tribunal ou du président du tribunal statuant en référé, est inutilement

lourde dans le cadre d'une injonction de faire : la seule saisine du président serait suffisante.

D'autre part, le texte prévoit une amende civile ne pouvant excéder un montant de 10 millions d'euros. Il n'indique pas, cependant, les cas dans lesquels cette amende serait encourue ni par qui elle serait prononcée ni à la demande de qui elle pourrait l'être. En tout état de cause, il n'est pas envisageable qu'elle puisse être prononcée par le président du tribunal statuant en référé : seul le tribunal pourrait statuer. Dans le silence du texte, on suppose que le prononcé de cette amende pourrait être demandé par la personne ayant aussi demandé l'injonction de faire, dans les trois mêmes cas de manquement en matière de plan de vigilance. Le régime procédural de cette amende civile, qui constitue une sanction, s'avère particulièrement peu clair selon votre rapporteur.

*c) La portée incertaine du régime de responsabilité*

S'agissant du régime de responsabilité envisagé par l'**article 2**, votre rapporteur s'interroge sur sa portée véritable. Selon les représentants du ministère de la justice entendus en audition, il s'en tient au droit commun de la responsabilité, en faisant référence aux articles 1382 et 1383 du code civil, de sorte que tout manquement aux obligations relatives au plan de vigilance constituerait une faute civile susceptible d'engager la responsabilité de son auteur dans la mesure où cette faute serait à l'origine d'un dommage et donc d'un préjudice à réparer, à condition de démontrer le lien de causalité entre la faute et le dommage. Dès lors, si elle n'ajoute rien au droit, une telle disposition serait inutile.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *la méconnaissance par une société de son devoir de vigilance pourra être invoquée devant le juge à l'appui d'une action en réparation fondée sur le régime de responsabilité civile de droit commun* ». Si c'est bien l'intention affichée par les auteurs du texte, la rédaction retenue s'avère bien plus ambiguë. Votre rapporteur n'ignore pas, cependant, qu'un des éléments pris en compte dans l'élaboration de ce texte était la question de l'indemnisation de victimes étrangères d'un dommage réalisé à l'étranger du fait d'un sous-traitant étranger d'une société française.

Peut-on pour autant considérer que le juge ne pourrait pas tirer de la formulation ambiguë de cette disposition une portée utile plus importante, compte tenu de la nature et de l'étendue du plan de vigilance ? Comme la société qui établit le plan doit le mettre en œuvre « *de manière effective* », y compris à l'égard de ses sous-traitants à l'étranger, dans quelle mesure cette disposition n'invitera pas le juge à avoir une conception plus extensive de la faute de la société en cas de manquement de sous-traitant, aboutissant de fait à une forme dégradée de responsabilité du fait de la faute d'autrui, c'est-à-dire d'un sous-traitant à l'étranger, indépendamment de la recherche de la responsabilité de ce sous-traitant selon ses lois nationales. Certes, à

l'inverse des propositions de loi initiales à l'Assemblée nationale, il ne s'agit pas d'un régime de présomption de responsabilité.

*d) Le risque contentieux*

En outre, par un mécanisme de renvoi, le texte prévoit que l'action en responsabilité peut être engagée par toute personne ayant intérêt à agir pour demander au tribunal d'enjoindre à la société de remplir ses obligations relatives au plan de vigilance, et pas uniquement les victimes d'un dommage éventuel. En d'autres termes, des associations, françaises voire étrangères, pourraient saisir le juge français pour demander la réparation d'un préjudice causé à l'étranger par un sous-traitant étranger. Un tel mécanisme semble s'écarter du droit commun de la responsabilité de façon significative, selon votre rapporteur. On ne peut ignorer, dans cette hypothèse, le risque que soient engagées des actions de nature médiatique.

Dès lors, le risque contentieux et financier s'avère particulièrement lourd, sur la base d'une formulation qui ne s'en tient pas au droit commun de la responsabilité dans ses conséquences possibles.

Nous aurions en quelque sorte la création d'une **nouvelle catégorie d'action de groupe**, sans aucune garantie ni précision procédurale, conduite à la discrétion de « toute personne justifiant d'un intérêt à agir » sans mandat des éventuelles victimes. Toute association pourrait s'ériger en véritable « procureur privé » mettant en cause devant le juge civil tout manquement éventuel d'une société à son obligation de vigilance, en France comme à l'étranger. Il s'agirait d'une grande innovation en droit français.

Votre rapporteur s'est demandé si l'instauration d'un tel régime de responsabilité pouvait conduire, pour se prémunir contre les risques de mise en cause, à une sorte d'**obligation d'ingérence** de la société mère dans la gestion de ses filiales, sous-traitants et fournisseurs. Une telle évolution contredirait le principe d'autonomie des personnes morales, dont découle la nécessaire autonomie de gestion des filiales et, *a fortiori*, des fournisseurs et des sous-traitants, qui ne sont liés à la société que par des relations contractuelles et non des relations de détention capitalistique. Or, votre rapporteur relève qu'une telle immixtion constitue une faute, susceptible d'engager la responsabilité de la société. Le paradoxe serait, pour éviter de voir sa responsabilité engagée du fait d'une défaillance dans le contrôle de la mise en œuvre du plan par les sous-traitants et fournisseurs, de mettre en jeu sa responsabilité du fait de cette ingérence dépassant le cadre normal de relations contractuelles. Il en résulterait un alourdissement des contraintes contractuelles liées aux audits et contrôles et au choix de placer la gestion et l'approvisionnement d'un sous-traitant, qu'il soit français ou étranger, sous le contrôle direct de la société.

---

Enfin, l'obligation d'établir et mettre en œuvre un plan de vigilance incluant des filiales et fournisseurs à l'étranger soulève des risques de conflit avec des règles du droit international privé, dans la mesure où seraient concernés par le champ du plan des contrats internationaux.

## 2. Une interrogation constitutionnelle sérieuse

Compte tenu des déficiences juridiques ainsi relevées dans le texte, votre rapporteur constate que la présente proposition de loi soulève une triple interrogation constitutionnelle, particulièrement sérieuse.

En premier lieu, les imprécisions et ambiguïtés de la rédaction de la proposition de loi développées *supra* peuvent porter atteinte au **principe de clarté de la loi**, qui découle de l'article 34 de la Constitution, ainsi qu'à l'**objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité** de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, ces principes « *imposent [au législateur] d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* », lequel « *doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* »<sup>1</sup>. Or, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi doit bien fixer les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, dans le champ desquelles entre la présente proposition de loi constitutionnelle. Ainsi, les entreprises et les autres sujets de droit concernés par les dispositions du présent texte doivent pouvoir connaître avec une précision suffisante les obligations qui en résultent, ce qui n'est pas le cas. Les destinataires de la loi ne connaissent pas avec précision leurs obligations et l'étendue de leur responsabilité, alors que des sanctions sont prévues en cas de méconnaissance de ces obligations.

À cet égard, lors des auditions de votre rapporteur, on a également pu invoquer l'atteinte possible au **principe de légalité des délits et des peines**, dans la mesure où pourrait être prononcée une amende civile pour sanctionner un manquement à une obligation mal définie par le législateur, dans la mesure où le contenu et les normes de référence du plan de vigilance ne sont pas suffisamment précises.

En second lieu, le régime de responsabilité créé par la proposition de loi semble heurter, selon votre rapporteur, la conception constitutionnelle du **principe de responsabilité**. Il résulte, en effet, de l'article 4 de la Déclaration

---

<sup>1</sup> Ce considérant de principe est souvent repris par le Conseil constitutionnel dans ses décisions. Voir par exemple la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

des droits de l'homme et du citoyen<sup>1</sup> que « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »<sup>2</sup>. La responsabilité incombe bien à celui par la faute duquel le dommage est arrivé, non à une autre personne. La prise en compte au travers du plan de vigilance des atteintes aux droits de l'homme et des dommages sanitaires et environnementaux commis des sous-traitants, le cas échéant à l'étranger, c'est-à-dire hors du territoire d'application de la loi française par définition, constitue une forme dégradée de responsabilité pour la faute d'autrui, alors que la société, en dépit du plan et des clauses contractuelles avec ses sous-traitants, ne possède pas un pouvoir de direction sur eux.

En troisième lieu, comme le prévoit l'article 2 du texte, la possibilité pour une association d'engager une action en responsabilité, *a priori* pour le compte de tiers victimes d'un préjudice, s'écarte des conditions dans lesquels le Conseil constitutionnel interprète le principe juridique traditionnel selon lequel **nul ne plaide par procureur**<sup>3</sup>. Si le Conseil admet qu'une organisation représentative puisse introduire une action pour le compte d'autrui sous la double condition que chaque personne « *ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause* » et conserve « *la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action* ». Force est de constater que la présente proposition de loi ne présente aucune des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

### **C. UN RISQUE D'ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES ET À L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE**

Alors qu'aucun autre État ne dispose d'une législation aussi étendue que le champ envisagé par la présente proposition de loi, celle-ci ferait courir de graves risques économiques aux entreprises françaises, y compris les petites et moyennes entreprises, et à l'attractivité économique de la France.

#### **1. Des dispositifs plus limités en droit étranger**

D'après les éléments de droit comparé connus de votre rapporteur, il n'existe aucune législation nationale ayant une portée aussi large et donc de dispositif aussi ambitieux, dans les champs couverts, pour imposer par la loi aux entreprises un devoir de vigilance. Dans les législations étrangères, des régimes de responsabilité pénale existent pour les sociétés mères, pour des infractions précisément définies, avec présomption simple de responsabilité,

---

<sup>1</sup> « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »

<sup>2</sup> Décisions n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 et n° 99-419 DC du 9 novembre 1999.

<sup>3</sup> Décisions n° 89-257 DC du 25 juillet 1989 et n° 2014-690 du 13 mars 2014.

---

généralement pour des faits de corruption. Ces textes n'ont pas toujours de portée extraterritoriale.

Seule l'Espagne dispose d'une législation assez proche, mais qui ne concerne que le territoire national. Dans des domaines comparables à ceux de la proposition de loi, une loi de 2010 permet d'engager la responsabilité d'une société pour les agissements d'une filiale, à condition que celle-ci soit effectivement soumise aux instructions et au contrôle de la société mère, ou pour les agissements d'un sous-traitant, si celui-ci travaille sous la direction des cadres de la société. C'est un régime de responsabilité pénale, dans le cas où un délit a été commis par les dirigeants d'une filiale ou d'un sous-traitant, mais pas dans tous les cas de manquement à une obligation générale. Il y a présomption de responsabilité, sauf à montrer qu'ont été respectées des exigences de diligence raisonnable.

En Italie, un décret législatif de 2001 prévoit une présomption de responsabilité pénale des dirigeants d'une société en cas de délit dans des domaines comparables à la proposition de loi, sauf à montrer qu'ont été mis en œuvre des mécanismes destinés à prévenir le délit. Le texte ne prévoit pas de responsabilité pour les délits concernant des filiales ou sous-traitants et ne vise que le territoire national. Ce texte est utilisé en pratique en matière de corruption principalement.

Au Royaume-Uni, le *Bribery Act* de 2010 permet, en matière pénale, d'engager la responsabilité d'une société mère pour des faits commis par une filiale constitutifs de corruption. Le texte attribue aux tribunaux anglais une compétence extraterritoriale pour juger de faits commis aussi à l'étranger par une société britannique. Il prévoit une présomption de responsabilité de la mère, sauf à montrer qu'elle a mis en œuvre des mesures de diligence pour éviter la commission de tels faits.

Par la suite, le *Modern Slavery Act* de 2015 prévoit une obligation de transparence sur la chaîne d'approvisionnement d'une société mère pour prévenir uniquement les infractions pénales en matière d'esclavage et de traite des êtres humains, obligation qui se traduit par la publication d'une déclaration des mesures de prévention prises, sous peine d'une injonction de faire sous astreinte. Cette obligation vise toutes les entreprises, anglaises ou non, qui interviennent sur le territoire britannique. Ce texte s'apparente à la présente proposition de loi, avec un champ plus circonscrit et précis, dans mécanisme d'amende et une application à toutes les entreprises.

Aux Etats-Unis, l'*Alien Tort Statute* de 1789 a été utilisé à partir de 1980 pour juger des faits commis à l'étranger, en matière d'environnement et de droits de l'homme. En 2013, la Cour suprême a jugé que ce texte ne permettait pas que soient jugées aux Etats-Unis des faits commis à l'étranger à la demande de ressortissants étrangers, restreignant de ce fait la portée extraterritoriale du texte sans la supprimer.

En outre, une loi de 1977 permet d'engager la responsabilité d'une société mère pour des faits de corruption de fonctionnaires étrangers commis par une filiale, y compris une filiale étrangère. Il s'agit de mieux poursuivre des infractions pénales, à l'instar du *Bribery Act* anglais.

Des législations comparables existent aussi en Suisse et au Canada.

À l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi écologiste évoquée *supra*, M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, indiqua devant l'Assemblée nationale, le 29 janvier 2015, qu'avec un texte pareil, « *ce serait la première fois qu'un pays au monde, la France, se doterait d'un tel dispositif* ». On mesure ainsi l'ambition d'un tel texte.

## 2. Des conséquences économiques mal évaluées

En premier lieu, votre rapporteur ne peut que constater l'absence d'étude d'impact, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi. Il n'existe de ce fait aucune évaluation précise de ses conséquences économiques. Plusieurs risques économiques peuvent néanmoins résulter de ce texte, outre le risque de contentieux abusif évoqué *supra*.

Du point de vue de la **compétitivité des entreprises**, la proposition de loi instaurerait une inégalité de traitement entre les sociétés françaises, soumises à l'obligation de vigilance, et les sociétés étrangères intervenant sur le marché français, qui n'y seront pas tenues et ne courront pas les mêmes risques contentieux, financiers ou de réputation, si elles ne disposent pas d'une filiale d'au moins 5 000 salariés.

Elle conduirait, en outre, à une atteinte à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises françaises et les autres entreprises au sein de l'Union européenne.

L'obligation d'établir un plan de vigilance incluant l'ensemble des sociétés contrôlées, des sous-traitants et des fournisseurs, français comme étrangers, aurait un impact sur l'ensemble de chaîne de sous-traitance et d'approvisionnement, et pas uniquement sur les grands groupes eux-mêmes. Elle contraindrait les donneurs d'ordre à imposer de nouvelles obligations à leurs sous-traitants, c'est-à-dire à de nombreuses petites et moyennes entreprises françaises, par répercussion du devoir de vigilance dans de nouvelles clauses contractuelles plus contraignantes. Il en résulterait une perturbation des relations commerciales établies entre donneurs d'ordre et sous-traitants et, éventuellement, la remise en cause de certains contrats, du fait de l'incertitude à garantir la traçabilité internationale des marchandises ou des matières premières. Il n'est pas rare que de grands groupes français aient plusieurs milliers ou dizaines de milliers de fournisseurs et de sous-traitants, sur cinq, six ou sept rangs, rendant plus complexe et coûteux

---

la mise en œuvre d'une obligation de vigilance étendue, par exemple dans les domaines de l'industrie aéronautique ou automobile.

En outre, la mise en œuvre d'une obligation de vigilance étendue ferait supporter des coûts importants, qui n'ont pas fait l'objet d'estimations précises lors des auditions de votre rapporteur. Ces coûts porteraient sur l'identification des risques, sur la révision des clauses contractuelles et sur la mise en œuvre concrète et le contrôle de l'application du plan de vigilance (mise en place d'équipes de contrôles, dépenses d'audit par des prestataires, enquêtes à distance et sur place...).

Par ailleurs, une telle proposition de loi peut altérer l'**attractivité de la France**, en particulier pour les grandes entreprises étrangères, en nuisant à l'image de la France, en dissuadant des investissements étrangers sous forme de filiales ou encore en incitant à certaines délocalisations de filiales de sociétés étrangères, pour se soustraire à une nouvelle obligation porteuse de risques au moins d'image pour l'entreprise.

Cette proposition de loi pourrait aussi conduire certaines entreprises françaises à se retirer, en tout ou partie, de certains marchés étrangers, dans des pays porteurs de risques, pour éviter de garder des fournisseurs locaux sur lesquels le contrôle est difficile ou d'être confrontées à des législations ou des pratiques nationales s'écartant des normes de référence en matière de droits de l'homme, d'environnement, de risques sanitaires ou de corruption.

#### **D. UN DÉBAT À CONDUIRE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE**

Au vu des considérations économiques et juridiques présentées par votre rapporteur, cette proposition de loi apparaît comme un outil inadapté, ne garantissant pas au surplus que l'objectif recherché soit correctement atteint : si elle impose aux entreprises des contraintes et donc des coûts supplémentaires, elle est loin de garantir une prévention complète et efficace des dommages, *a fortiori* pour des sous-traitants à l'étranger sur lesquels le contrôle d'un donneur d'ordre ne peut être que distant.

En outre, il convient d'aborder la question soulevée par ce texte au niveau de l'Union européenne, afin de concevoir un cadre juridique commun plus adapté en matière de responsabilité sociétale et de prévention des dommages humains, sociaux et environnementaux pouvant résulter, de façon directe ou indirecte, de l'activité des entreprises européennes, tout en veillant à l'égalité de traitement des entreprises au sein Union.

##### **1. Une échéance proche : la transposition de la directive de 2014 sur la publication d'informations non financières**

Ainsi que cela a été évoquée *supra*, la directive du 22 octobre 2014 précitée relative à la publication d'informations non financières va plus loin que la législation française actuelle en la matière, en prévoyant que les

sociétés concernées devront rendre compte de leurs politiques de prévention des risques en matière sociale et environnementale, de droits de l'homme et de corruption et de leurs résultats, en précisant les « *procédures de diligence raisonnable* » mises en œuvre à cette fin, incluant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement dans cette démarche.

Les objectifs de cette récente directive, qui devra être transposée au plus tard en décembre 2016, correspondent assez largement aux objectifs poursuivis par la présente proposition de loi, même si les moyens juridiques retenus ne sont pas complètement les mêmes. Le principe de l'obligation de vigilance, au travers d'un plan établi à cet effet, s'apparente aux mesures de diligence raisonnable prévues par la directive.

Dans ces conditions, l'affirmation selon laquelle l'adoption par la France de la présente proposition de loi aurait un effet d'entraînement sur nos partenaires européens en vue de l'adoption rapide d'un texte européen similaire paraît particulièrement infondée à votre rapporteur. En effet, au vu des éléments portés à la connaissance de votre rapporteur par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), l'adoption en 2014 de la directive précitée rend peu probable, même à moyenne échéance, une initiative de la Commission européenne sur le même sujet. En outre, parmi les nombreux États membres de l'Union par principe réticents à l'instauration de nouvelles contraintes pour leurs entreprises à l'échelle européenne, on trouve aussi les États membres qui sont traditionnellement actifs et moteurs sur les questions sociales et environnementales ou de transparence (Pays-Bas, Scandinavie...).

Votre rapporteur estime donc improbable la présentation au niveau européen d'une initiative analogue à la présente proposition de loi, de sorte que ce texte, s'il était adopté, créerait de façon durable des distorsions de concurrence au détriment des entreprises françaises.

## **2. Une perspective : la fixation d'un cadre européen commun pour prévenir les atteintes humaines, sociales et environnementales par les entreprises**

Aller plus loin que la directive du 22 octobre 2014 précitée suppose préalablement, selon votre commission, qu'un nouveau consensus en ce sens apparaisse au niveau de l'Union européenne, de façon à appliquer les mêmes règles à toutes les entreprises qui interviennent sur le marché européen, dans un véritable cadre commun adapté à l'objectif recherché, écartant tout risque disproportionné de distorsions de concurrence.

En tout état de cause, l'adoption de la présente proposition de loi par l'Assemblée nationale constitue déjà une contribution au débat européen sur la question.

Ce débat avec nos partenaires européens, éclairé par l'adoption de la présente proposition de loi et par l'existence de textes comparables, mais à la portée plus restreinte, dans la législation d'autres États membres de l'Union, devra avoir lieu, le moment venu, sur la base de la directive.

À cet égard, le Parlement européen a adopté une résolution dans ce sens, le 29 avril 2015, à l'occasion du deuxième anniversaire du drame du Rana Plaza<sup>1</sup>. Par cette résolution, il « invite la Commission et les gouvernements des États membres de l'Union et des pays tiers à envisager des propositions d'élaboration de cadres contraignants qui garantiront l'accès à un recours et à une indemnisation », en se référant aux normes internationales déjà connues. Le Parlement européen « se félicite du lancement, par la Commission, d'une initiative européenne phare sur la gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur du prêt-à-porter, qui tiendra compte des initiatives existantes au niveau national » et considère que « l'Union a la capacité et le devoir de se faire le héraut de la gestion responsable des chaînes d'approvisionnement ». Dans la continuité de la directive précitée, le Parlement européen « juge nécessaire d'adopter, au niveau de l'Union, de nouveaux textes législatifs juridiquement contraignants à l'égard des entreprises de l'Union, pour obliger celles-ci à respecter le devoir de diligence en matière de droits de l'homme lorsqu'elles délocalisent leur production dans un pays tiers ».

Votre commission se place clairement dans la perspective tracée par cette résolution du Parlement européen.

À cet égard, votre rapporteur rappelle que l'Assemblée nationale a également adopté, en juin 2015, à l'initiative de notre collègue députée Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes, une résolution européenne relative à la responsabilité sociétale des entreprises au sein de l'Union européenne<sup>2</sup>.

Aux termes de cette résolution, qui rappelle le « rôle moteur que doit avoir la France en matière de responsabilité sociétale des entreprises », l'Assemblée nationale juge « nécessaire que la responsabilité sociétale des entreprises soit inscrite en tant que telle dans le droit européen sous une forme contraignante » et qu'elle s'applique à « l'ensemble des entreprises ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ». Invitant la Commission européenne à « présenter dans les meilleurs délais une proposition législative ambitieuse », cette résolution envisage que le droit européen fixe des « obligations précises en matière de devoir de vigilance des entreprises vis-à-vis de leurs relations d'affaires, de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs à même de prévenir effectivement l'ensemble des risques humains, sociaux et environnementaux », en les assortissant de « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».

---

<sup>1</sup> Cette résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0175+0+DOC+PDF+V0//FR>.

<sup>2</sup> Cette résolution est consultable à l'adresse suivante : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/responsabilite\\_societale\\_entreprises\\_UE.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/responsabilite_societale_entreprises_UE.asp).

Pour satisfaire à ces objectifs, que partage votre commission, le texte soumis à son examen paraît inadapté et prématuré, en raison tant de ses déficiences juridiques que des risques économiques qu'il ferait porter sur les seules entreprises françaises. Une réponse européenne reste à élaborer, mais la directive du 22 octobre 2014 précitée en constitue une première étape.

\* \*

\*

Au vu de ces arguments juridiques, économiques et européens, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a **rejeté** la proposition de loi.

En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 14 octobre 2015

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La proposition de loi de Bruno Le Roux et du groupe SRC, adoptée par les députés le 30 mars 2015, faisait suite à quatre propositions de loi similaires émanant des socialistes, radicaux, écologistes et communistes de l'Assemblée nationale, posant des problèmes juridiques plus lourds. Ces textes ont été élaborés avec des ONG et des syndicats. L'élément déclencheur de cette réflexion a été le drame de l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh, qui a entraîné la mort de 1 134 personnes dans cinq ateliers de confection travaillant en partie pour de grandes marques occidentales, dont des françaises, et qui a posé la question de l'indemnisation des victimes et de leurs familles.

L'objectif de la proposition de loi est de faire contribuer les grandes entreprises au respect des droits de l'homme et à l'amélioration des normes sociales et environnementales dans le monde, en mettant en place un plan de vigilance étendu à l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement, incluant leurs filiales et sous-traitants, et un régime de responsabilité particulier.

Ce texte obligerait les sociétés de plus de 5 000 salariées en France ou 10 000 dans le monde, incluant les effectifs des filiales directes et indirectes, à établir, rendre public et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance destiné à prévenir les risques d'atteintes aux droits de l'homme et de dommages environnementaux et sanitaires qui résulteraient de leur activité, mais aussi de celle de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs. Les comportements de corruption sont aussi visés.

Les obligations attachées au plan de vigilance sont assorties d'un mécanisme d'injonction et d'une amende civile pour en assurer l'effectivité, ainsi que d'un régime particulier de responsabilité.

Lors de la mission d'information que j'ai menée avec Michel Delebarre, en début d'année, sur les enjeux d'attractivité internationale et de souveraineté du droit des entreprises, il était souligné que le processus permanent d'amélioration et de simplification du droit des entreprises était perturbé par certaines initiatives législatives à l'impact concret relativement limité, mais dont la portée symbolique était, elle, très négative, y compris à l'égard des entreprises étrangères : il en a été ainsi de la « loi Florange » comme de la « loi Hamon ». Selon les représentants des entreprises, la présente proposition, en dépit de ses louables intentions, fait incontestablement partie de ces initiatives – mais sa portée n'est pas uniquement symbolique. Son opportunité fait l'objet d'un désaccord complet entre les représentants des entreprises d'un côté, les ONG et syndicats de l'autre.

Depuis quinze ans, des progrès ont été accomplis en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Celle-ci, au-delà du simple respect des obligations légales et réglementaires, repose sur l'idée que les entreprises sont des acteurs économiques dont les activités ont un impact plus large sur la société, dans tous les pays où elles interviennent - ce qu'elles doivent prendre en compte dans leurs décisions.

Le « *reporting* » non financier a été instauré par la loi relative aux nouvelles régulations économiques de 2001, et renforcé par celle portant engagement national pour l'environnement de 2010, les informations étant vérifiées par un organisme indépendant.

La RSE est aussi encadrée par des textes internationaux non contraignants, tels que la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du travail, actualisée en 2006, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, actualisés en 2011, ou les principes directeurs des Nations unies sur les droits de l'homme et les entreprises de 2011, incluant une responsabilité des entreprises élargie à leurs sous-traitants.

Diverses initiatives ont été prises en Europe depuis quinze ans. La plus importante est la directive du 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières par les entreprises de plus de 500 salariés. Son objectif est la transparence de l'information sociale et environnementale fournie par les entreprises à un niveau élevé comparable dans tous les États membres. Elle prévoit d'inclure dans le rapport de gestion une déclaration non financière présentant des informations relatives aux incidences des activités de ces entreprises sur l'environnement, en matière sociale et de personnel, de droits de l'homme et de lutte contre la corruption, mais aussi la description des politiques appliquées par l'entreprise, y compris les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre incluant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, la présentation des résultats de ces politiques et une analyse des risques. La directive ne prévoit pas de régime de sanction ni de responsabilité spécifique. Son délai de transposition court jusqu'en décembre 2016. Elle constitue un des éléments de réponse aux préoccupations exprimées par la proposition de loi.

Dans certains cas, le droit actuel permet d'engager la responsabilité d'une société pour les agissements d'une filiale ou d'un fournisseur, par exemple, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, même si celle-ci est un peu restrictive, en démontrant la faute de la société-mère par une ingérence dans la gestion de sa filiale ayant causé un préjudice. Le rapport de nos collègues Alain Anziani et Laurent Béteille de 2009 sur la responsabilité civile recommande de ne pas reconnaître la responsabilité sans faute due à un état de dépendance économique, mais de garder le régime de la responsabilité pour faute. Le code du travail prévoit la solidarité financière du donneur d'ordre pour un fournisseur ne remplissant pas ses obligations fiscales et sociales. Le dispositif « Metaleurop », dans la loi portant engagement national pour

---

l'environnement de 2010, étend la responsabilité à la société-mère en cas de faute de sa part ayant conduit à la liquidation judiciaire de sa filiale.

En l'état du droit français, rien ne s'apparente à ce que propose la proposition de loi. Si son objectif est vertueux, elle présente de graves déficiences juridiques.

L'article 1<sup>er</sup> étend implicitement le plan de vigilance aux filiales et sous-traitants à l'étranger, ce qui confère à la proposition de loi un effet extraterritorial. Il manque de précision sur les normes de référence à respecter dans le plan, en particulier pour les activités à l'étranger. Le renvoi au décret présente des incertitudes sur le contenu exact du plan et les normes de référence. L'article 1<sup>er</sup> fait en outre naître un risque d'ingérence dans les filiales et chez les sous-traitants, pour mettre en œuvre le plan, ce qui serait une faute pouvant engager la responsabilité de la société. La procédure d'injonction en cas de manquement à l'obligation d'établir, rendre public et mettre en œuvre le plan de vigilance, à l'initiative notamment des associations, est, à l'inverse, presque cohérente avec le droit des sociétés. Enfin l'article 1<sup>er</sup> instaure une amende civile de 10 millions d'euros en cas de manquement, selon une procédure qui est peu claire.

La formulation de l'article 2 est très ambiguë, même s'il ne s'agit plus d'une présomption de responsabilité en matière civile et pénale comme dans les premières propositions de loi. Le non-respect des obligations relatives au plan de vigilance engage la responsabilité de la société dans les conditions du droit commun, mais quelle est la portée réelle de cet engagement de responsabilité devant la justice ? Certes, il faut pouvoir démontrer un lien de causalité entre un préjudice et une défaillance dans l'obligation de vigilance, mais le risque contentieux et financier est lourd, d'autant que cette action en responsabilité pourrait être engagée par les associations et non pas forcément par les victimes. Une telle action pourrait être ouverte devant le juge français, par une ONG française ou étrangère, afin de défendre les intérêts de victimes étrangères de dommages causés à l'étranger par un sous-traitant étranger, au regard des normes de référence du plan de vigilance, et susceptibles d'avoir résulté d'une défaillance dans la mise en œuvre du plan de vigilance par la société mère française.

De sérieuses questions de constitutionnalité se posent également, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles portent sur l'atteinte aux principes de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au principe de responsabilité, par la prise en compte au travers du plan de vigilance des actes des sous-traitants. Que les associations puissent elles-mêmes engager l'action en responsabilité contreviendrait en outre au principe selon lequel nul ne plaide par procureur.

La proposition de loi fait courir un risque disproportionné à l'attractivité de la France et à la compétitivité des entreprises françaises. Il n'existe pas de dispositif aussi ambitieux et large dans son champ d'application

dans les législations étrangères similaires. Sans doute la France est-elle une pionnière, monsieur Sueur... En outre, aucune étude d'impact, nulle évaluation des conséquences économiques n'a été menée.

La proposition de loi crée une inégalité de traitement entre une société française et une société étrangère intervenant en France, cette dernière n'ayant pas à mettre en œuvre un devoir de vigilance. Elle affaiblit l'attractivité de la France pour les investissements étrangers. Elle porte atteinte à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises françaises et les entreprises étrangères, notamment dans l'Union européenne. Elle fait courir un risque de retrait des entreprises françaises de certains marchés étrangers, pour éviter de garder des fournisseurs impossibles à contrôler. Elle crée des contraintes pour l'ensemble des PME françaises fournisseurs des grands groupes, par répercussion du devoir de vigilance dans des clauses contractuelles plus contraignantes, et perturbe les relations commerciales établies entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

L'échelle pertinente pour mener ce débat à bien – car il y a nécessité – est européenne, voire mondiale. Certaines personnes auditionnées ont évoqué le G20.

Faute d'une autre possibilité procédurale, je demande à la commission de rejeter le texte en l'état et j'émettrai un avis défavorable aux trois amendements, qui aggraveraient les difficultés que le texte suscite.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de la qualité de cet examen approfondi qui résume l'ensemble des difficultés posées par cette proposition de loi.

**M. Didier Marie.** – Nous avons reçu une motion préjudicielle.

**M. Philippe Bas, président.** – Elle n'a pas été présentée. Nous l'évoquerons après la discussion générale, lors de l'examen des amendements.

**M. Philippe Kaltenbach.** – C'est pourtant essentiel !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous procédons d'abord à la discussion générale. Nous débattons ensuite de la motion et des amendements, lorsque le rapporteur l'aura présentée.

**Mme Esther Benbassa.** – La motion d'abord...

**M. Didier Marie.** – Dès lors que nous avons cette motion sous les yeux, il nous est difficile de ne pas en tenir compte. Jeune sénateur, je savais que j'apprendrais beaucoup en intégrant la prestigieuse commission des lois. Ce matin, j'ai l'impression de ne pas être le seul à découvrir l'existence d'une motion de procédure, qui n'a pas été utilisée depuis plus de dix ans et ne l'a été qu'une seule fois depuis la seconde guerre mondiale. Encore cet usage unique ne concernait-il pas une proposition de loi de l'opposition... Il s'agit, en application de l'alinéa 4 de l'article 44 du règlement du Sénat, de suspendre le débat et d'interrompre pour une durée indéterminée le parcours de ce texte, qui

ne retournera pas à l'Assemblée nationale tant que la condition suspensive ne sera pas satisfaite.

Utiliser cette arme fatale serait contraire aux usages du Sénat, selon lesquels, en vertu d'un « *gentleman's agreement* », on n'oppose pas une motion de procédure à une proposition de loi inscrite dans leur « niche » par les groupes minoritaires.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Exactement !

**M. Didier Marie.** – Cette manœuvre d'obstruction bafoue l'esprit des articles 48 et 51-1 de la Constitution, qui reconnaissent les droits de l'opposition et instaurent la « niche » parlementaire. L'argument selon lequel cette proposition de loi ne serait pas issue du groupe socialiste au Sénat est spécieux. Le principe de la « niche » parlementaire est que nous choissions notre texte sans que la majorité le juge *a priori*.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Tout à fait !

**M. Didier Marie.** – De telles pratiques affaiblissent le Sénat en limitant le débat démocratique : ce n'est pas une motion de procédure, mais une motion de censure, une motion politique comme en atteste l'interview du président du groupe Les Républicains au *Figaro* de ce matin. Cette motion muselle l'opposition et bride aussi l'expression des membres de la majorité qui auraient pu être sensibles à nos arguments ainsi qu'à ceux de la société civile en faveur de la défense des droits humains. Devons-nous nous attendre, au cours des prochains mois, à ce que vous engagiez des motions de procédure sur toutes les propositions de loi de l'opposition, voire de l'UDI, dès lors qu'elles vous déplairaient ou vous gêneraient ?

Selon vous, ce texte ne peut prospérer hors d'un cadre juridique européen sans introduire des distorsions de concurrence préjudiciables aux entreprises françaises. Voilà un terrible aveu de renoncement à la souveraineté nationale : c'est oublier les vieux combats humanistes portés et gagnés par la France. Avons-nous attendu, pour abolir l'esclavage, que toutes les nations concernées soient d'accord ? Heureusement, nos prédécesseurs ne se sont pas arrêtés aux arguments similaires à ceux que vous avez avancés ! La protection des ouvriers face aux accidents du travail aurait-elle progressé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle si nous n'avions pas légiféré, ainsi que l'Allemagne, alors que d'aucuns expliquaient que nos entreprises s'en trouveraient pénalisées ? Plus récemment, la directive sur le « *reporting* » extra-financier aurait-elle pu être adoptée si la France n'avait pas pris les devants par la loi relative aux nouvelles régulations économiques et le « Grenelle II » ? Enfin, la taxe sur le transport aérien instaurée par M. Chirac pour financer les actions internationales en faveur des pays en voie de développement est désormais appliquée par plusieurs pays.

Aucun de vos arguments sur le risque que ferait peser ce texte sur la compétitivité de nos entreprises n'est fondé. Celle-ci consiste-t-elle à s'arranger avec les droits humains, avec la corruption, avec la protection de

l'environnement ? Personne ici ne pourrait l'accepter. De nombreuses entreprises ont déjà élaboré des plans de vigilance, car elles ont compris qu'elles se prémunissaient ainsi contre les risques financiers et extra-financiers. La France a souvent été en position d'éclaireur et plusieurs de ses grands groupes soutiennent cette démarche, tels Veolia, Renault ou Bolloré.

Cette proposition de loi a vocation à ouvrir la voie en Europe. Vous affirmez qu'elle comporte « *de nombreuses incertitudes et ambiguïtés, qui soulèvent en l'état des interrogations sérieuses d'ordre juridique voire constitutionnel* ». C'est vague ! Et nous aurions pu en débattre en séance, car nous considérons que ce texte est juridiquement solide. Il s'inscrit dans le cadre des préconisations de plusieurs organismes internationaux : déclaration de 2011 du conseil des droits de l'homme des Nations unies relative aux entreprises et aux droits de l'homme, directives de l'OCDE sur la responsabilité des entreprises, normes de l'OIT...

Puis, il est contradictoire d'affirmer à la fois que le contenu de l'obligation d'établir un plan de vigilance est mal défini et que ce texte cadennasserait les entreprises. La condition des relations commerciales établies figure dans le code de commerce et est définie par la jurisprudence comme un partenariat dont chacun peut raisonnablement envisager la poursuite.

Vous dites qu'il serait impossible aux entreprises d'apporter la preuve matérielle qu'elles respectent la loi et qu'elles s'en trouveraient exposées à un fort contentieux, mais le texte fixe une obligation de moyens de nature à dégager leur responsabilité. L'intérêt à agir n'est pas trop large, puisque le texte s'inscrit dans le cadre de l'article 31 du code de procédure civile, disposant que l'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention. Le juge est à même de vérifier les trois éléments constitutifs de l'intérêt à agir : intérêt actuel, intérêt légitime juridiquement protégé, intérêt personnel direct. Nous sommes dans le droit commun : sur ce point, cette proposition de loi n'invente rien.

Solennellement, nous vous demandons de renoncer à cette motion préjudicielle. D'abord, pour respecter les droits de l'opposition. Puis, pour que le débat ait lieu sur ce texte soutenu par toutes les organisations syndicales et de nombreuses ONG, et qui semble attendu par l'opinion publique, qui ne veut plus voir de drames comme celui du Rana Plaza, dont nous commémorons le deuxième anniversaire. Ce sujet est loin d'être anecdotique. Il s'agit de la vie de millions de personnes. Certes, elles vivent à des milliers de kilomètres. Mais elles travaillent dans des conditions inhumaines, sans hygiène, sans sécurité, douze heures par jour, six jours sur sept, pour des salaires de misère, sans protection sociale et souvent en étant victimes de brimades. La plupart ne savent pas ce qu'est un contrat de travail, et 21 millions d'entre eux sont des travailleurs forcés. Cela mérite mieux qu'une motion de procédure.

**M. Philippe Bas, président.** – J'appelle chacun à faire preuve de concision, afin que nous puissions respecter notre ordre du jour.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le rapporteur a commencé par dire qu’il existait une différence d’appréciation sur ce texte entre les organisations syndicales et les représentants des chefs d’entreprise. Je regrette que le rapport qu’il nous a présenté soit, de ce point de vue, très déséquilibré : si les arguments d’un certain nombre de chefs d’entreprise y sont longuement développés, je n’y ai pas retrouvé les préoccupations des organisations syndicales et des ONG dans leur pluralité.

Didier Marie a dit l’essentiel avec beaucoup de force. Dès lors que cette motion préjudicielle est sous nos yeux, nous ne pouvons l’ignorer. Et je trouve navrant que vous ayez eu l’idée de la déposer. Cette procédure, qui n’a qu’un seul précédent depuis des décennies, ne respecte pas les droits de l’opposition et des minorités, puisqu’elle réclame que le débat soit suspendu, au Sénat comme à l’Assemblée nationale, tant que l’Europe et tous les États membres n’auront pas pris de décision. Cela me semble contraire à l’esprit comme à la lettre de la révision constitutionnelle de 2008. Je me demande d’ailleurs ce que dirait le Conseil constitutionnel s’il était saisi de l’alinéa 4 de l’article 44 de notre règlement, dont la rédaction est antérieure à 2008. Cette motion est donc totalement dilatoire.

L’exemple de la taxe sur les billets d’avion instaurée par Jacques Chirac montre bien que la France peut prendre l’initiative. Pour ma part, songeant à ce que sont les conditions de travail dans certains pays, j’étais heureux d’apprendre que cette proposition de loi avait été inscrite à l’ordre du jour : c’est un sujet dont on ne parle pas suffisamment. Nous avons tous en poche des appareils de haute technologie, mais nous pensons rarement aux enfants qui les fabriquent dans des conditions de travail et d’hygiène déplorables. Il est utile d’en parler au Parlement, quel que soit le vote de chacun. La meilleure façon de tenir l’horaire, monsieur le Président, serait que vous nous déclariez que vous renoncez à cette motion préjudicielle choquante...

**Mme Catherine Tasca.** – Je souscris entièrement aux propos de MM. Marie et Sueur. Nous vivons dans un contexte de globalisation, qui amène nos entreprises à se développer au-delà de nos frontières, dans des environnements économiques, sociaux et humains très différents de celui que nous avons établi sur notre territoire. Nous ne pouvons pas continuer à ignorer des pratiques qui entachent gravement l’image de la France et invalident son discours sur les droits humains. Ce texte nous offre l’occasion de fixer des règles spécifiques pour réguler certaines pratiques. Prendre la tête de ce combat serait tout à notre honneur. Le renvoi à une unanimité européenne à construire est un aveu de démission. Notre pays ne cesse de défendre sa souveraineté dans le cadre européen. Comment, sur un tel sujet, pourrait-il soumettre ses propres décisions à l’avancée du droit européen ? Cette proposition de loi présente peut-être des lacunes. L’honneur du Parlement est de travailler à en améliorer le texte.

Nous avons œuvré de manière assez consensuelle à l’évolution des méthodes de travail au Sénat. Pour que ce consensus perdure, les règles

appliquées doivent respecter les droits des différentes formations politiques. Aussi avons-nous convenu qu'il n'y aurait pas de motions contre les propositions de loi. Le respect de cette règle de vie commune est essentiel pour que le Sénat conserve sa place dans un dispositif institutionnel de bicamérisme auquel nous sommes tous attachés. En dégainant des motions qui musellent les initiatives de l'opposition et arrêtent la vie d'un texte sur la voie naturelle de la navette, nous prendrions une initiative lourde de menaces pour notre fonctionnement institutionnel.

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends votre souhait, monsieur le Président, que nous respections tous une discipline personnelle, afin de ne pas prolonger inutilement les débats. Depuis un an que je siége dans cette commission, je ne crois pas que mes prises de parole aient retardé aucun débat. Mais j'ai toujours eu pour discipline, lorsque je me suis senti muselé, de ne pas me laisser faire. Aussi entends-je utiliser à présent pleinement mon temps de parole.

Nous avons abordé tout à l'heure un texte présenté par Mme Troendlé visant à protéger les enfants de ce que celle-ci appelle des prédateurs sexuels. Et alors que nous avons tous été émus par ce qui s'est passé il y a deux ans au Bangladesh, cette proposition de loi, qui s'intéresse à la protection de travailleurs maltraités, dont beaucoup sont des enfants, qui ont le droit de travailler alors que depuis un siècle nous l'avons interdit chez nous, se heurterait aux intérêts économiques de nos entreprises ? Ceux-ci sont-ils supérieurs aux intérêts de ces enfants ? Ferions-nous une différence entre des enfants de race blanche, français, qui doivent être protégés, et les autres ?

La globalisation économique doit s'accompagner de règles de protection des droits de l'homme et des droits de l'enfant. Nos entreprises, qui font vivre l'économie mondiale, doivent respecter ces règles. Patrie des droits de l'homme depuis la Révolution française, la France a pu les exporter partout dans le monde. La globalisation peut s'accompagner soit d'une baisse des droits de l'individu parce qu'ils ne sont pas respectés ailleurs, soit de leur défense, si nous donnons l'exemple. Nos entreprises y sont prêtes. C'est le sens de cette proposition de loi. Je ne comprends pas que vous essayiez de l'évincer, et vous invite à faire preuve du même état d'esprit envers tous les enfants du monde.

**Mme Catherine Troendlé.** – Vous avez voté contre ma proposition de loi...

**Mme Cécile Cukierman.** – Ce texte s'inscrit dans un contexte de mondialisation économique. Sans remettre en cause le commerce international et les profits qu'il dégage, il régleme le comportement des entreprises, qui doivent se montrer exemplaires en matière de respect des droits humains et environnementaux. Il s'agit de passer du constat larmoyant à de véritables actions – ce qui contrasterait avec les engagements abstraits dont chacun se gargarise à l'occasion de la COP 21.

Des propositions de loi similaires ont été déposées par plusieurs groupes à l'Assemblée nationale. Nous soutenons donc celle-ci, quitte à y apporter quelques amendements. Si nous devons prendre garde à ne pas donner l'impression que nous distillons la bonne parole à d'autres pays, je m'étonne de l'opposition forte du rapporteur. Dans les départements, ses collègues sont toujours les premiers à dénoncer les entreprises étrangères qui, au nom de la rentabilité, ferment des sites en France. Champions d'une politique libérale, ils réclament subitement des régulations à tous les niveaux et se rendent qui en Suède, qui en Espagne pour rencontrer les grands chefs d'entreprises.

Cette motion est une motion de terreur : son application remettra en cause les droits de l'opposition. Déjà, notre groupe a fait les frais de nombreux renvois en commission. En interrompant la navette, cette motion ferait du tort au bicamérisme dont vous êtes les tenants. Nous nous y opposerons.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Comme mes collègues, je trouve cette motion préjudicielle scandaleuse et je ne félicite pas le rapporteur d'avoir retenu cette brillante idée ! Les droits fondamentaux de l'opposition sont en jeu, puisque nous ne pouvons plus débattre. Que se passera-t-il si une telle motion est présentée à chaque fois que nous déposons une proposition de loi ? Comme le dit le président Sueur, c'est une affaire de constitutionnalité. Cet article 44, alinéa 4, du règlement est clairement contraire à la Constitution.

Toutes les dispositions portant sur la vie des entreprises peuvent porter atteinte à leur compétitivité : dès que nous voudrions en voter, un représentant du MEDEF viendra nous dire que de telles règles ne s'appliquent pas dans tel pays européen, voire à l'autre bout du monde !

Soyons raisonnables, respectez l'opposition. Mon groupe a pris toute sa part dans la réflexion lancée par le président Larcher pour redorer l'image du Sénat et revivifier ses débats. Avec ce coup bas, vous remettez en cause tout ce travail. Le Parlement, ce n'est pas seulement la majorité. Si vous ne voulez pas de ce texte parce qu'il déplaît au MEDEF, votez contre à la fin de son examen !

Le rapporteur se rattraperait si l'on oubliait cet article 44, alinéa 4. Nous devrions supprimer cette épée de Damoclès, sur laquelle j'aimerais bien entendre l'avis des éminents constitutionnalistes présents.

**Mme Éliane Assassi.** – M. Portelli...

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cette proposition de loi est conforme au message que la France peut porter dans le monde. Ne discréditez pas l'institution et la parole politique, j'en appelle à la raison du rapporteur.

**M. Philippe Bas, président.** – Je suspendrai la réunion à 12 h 25, le temps de changer de salle pour l'examen d'un autre texte selon la « procédure d'examen en commission » expérimentée pour la dématérialisation du *Journal officiel*.

**Mme Esther Benbassa.** – Mon groupe et moi-même sommes surpris et agacés par la motion préjudicielle. Ce texte très modéré ne cherche qu'à rendre effectifs des engagements internationaux de la France en faveur de l'environnement, de droits humains et de droit du travail. Il serait inadmissible d'autoriser les multinationales à se jouer de leurs responsabilités, à se montrer peu regardantes sur leurs sous-traitants et filiales à l'étranger. Devons-nous attendre que l'Europe fasse le travail à notre place, si peu empressée sur ces sujets ? Certes, nous devons prendre garde à ce que ce texte ne donne pas l'impression que nous distillons la bonne parole à d'autres pays. Si nous ne sommes pas moteurs dans ce mouvement de responsabilisation, l'Europe sera moins encline à mettre en place des mécanismes unifiés. En 2001, la France a mis en place le « *reporting* » extra-financier, qui a ensuite été étendu par l'Union.

S'il votait cette motion, le Sénat serait vu comme une chambre d'enregistrement du MEDEF ; ce serait dommage, alors que la COP 21 approche et que se renforce dans la population la volonté que des drames comme celui du Rana Plaza ne se reproduisent plus. Le scandale Volkswagen vient de montrer comment les grands groupes peuvent tromper tout le monde sur le territoire même de l'Europe.

**M. Philippe Bas, président.** – La séance est suspendue.

*La réunion est suspendue et reprise.*

**M. François Grosdidier.** – Je suis plus que réservé à l'égard de cette motion préjudicielle. Je peux difficilement, en tant que législateur, refuser d'adopter une norme au motif que l'Union européenne ne l'a pas fait.

J'ai sur le texte des réserves que la discussion au fond pourra peut-être lever. C'est un texte dont je partage toutes les intentions mais qui, pour le rapporteur, peut créer des distorsions de concurrence portant atteinte à notre compétitivité. C'est un sujet lourd de conséquences qui est traité par une proposition de loi inscrite dans une « niche » et qui, dès lors, n'en mesure pas tout l'impact. J'habite un département frontalier avec le Luxembourg et il ne faudrait pas que des entreprises peu scrupuleuses en profitent pour échapper à toute contrainte en l'absence d'harmonisation européenne. J'ai montré une grande indépendance à l'égard du MEDEF concernant le principe de précaution, mais je ne mésestime pas l'impact de ce texte sur la compétitivité.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je voudrais répondre à M. Bigot, qui nous a fait une belle leçon de morale, qu'il faut être vertueux soi-même. Il a cité ma proposition de loi relative aux auteurs d'agressions sexuelles sur des mineurs, que nous avons étudiée tout à l'heure, or lui-même a voté contre.

**M. Jacques Bigot.** – Mme Troendlé vient de m'interpeller sur mon vote sur un autre texte que celui que nous examinons ; j'ai dit qu'il faut faire un travail important de protection des mineurs, ce qui ne passe pas nécessairement

par la remise en cause du principe d'individualisation des peines. Nous avons voté l'article 3 de la proposition de loi dans la rédaction proposée par le rapporteur et qui est relatif à l'information de l'autorité administrative en matière d'infractions sexuelles commises à l'encontre d'un mineur, même s'il ne s'applique pas en matière d'enquête préliminaire. Je fais un parallélisme avec la façon dont vous vous préoccupez des enfants en France mais pas de ceux qui se trouvent à l'étranger...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je répondrai tout d'abord à M. Jean-Pierre Sueur, qui qualifie mon rapport de déséquilibré au motif qu'il ne prend en compte que la position des entreprises. Les auteurs de la proposition de loi n'ont retenu que les arguments des syndicats et des ONG et, si j'ai pu rétablir un certain déséquilibre, je ne peux que m'en féliciter. M. Didier Marie a fait référence dans son intervention à des textes qui ne sont pas normatifs, tandis que la proposition de loi que nous examinons est contraignante. Je voudrais répondre à M. Philippe Kaltenbach que le texte prévoit non pas une obligation de moyens, mais une obligation de résultat à caractère contraignant. Je suis d'accord avec M. François Grosdidier sur l'absence de mesure de l'impact et des conséquences de cette proposition de loi. Enfin, je rappelle à Mme Catherine Tasca qu'il est possible de faire application à l'étranger du droit pénal lorsque cela se justifie.

**M. Philippe Bas, président.** – La révision récente du règlement de notre assemblée n'a pas entraîné de remise en cause de l'existence de la motion préjudicielle. Si elle existe dans notre règlement, c'est parce qu'aucune majorité sénatoriale n'a souhaité remettre en cause ce mécanisme. Cela étant dit, en l'espèce, est-ce que l'utilisation du quatrième alinéa de l'article 44 de notre règlement est pertinente ?

Nous avons entendu les arguments exposés par chacun ce matin. Notre rapporteur maintient-il sa motion préjudicielle, compte tenu de nos échanges ?

Il me semble, avant d'entendre la réponse de notre rapporteur, qu'il faut bien distinguer le débat sur le quatrième alinéa de l'article 44 de notre règlement du débat, plus général, sur le « *gentleman's agreement* », qui correspond, je le rappelle, à une pratique par laquelle on limite volontairement le recours au droit d'amendement, en commission, sur les propositions de loi inscrites dans les espaces réservés. Il faudrait d'ailleurs vérifier auprès de la conférence des présidents, qui avait institué cette pratique en 2009, s'il est opportun de maintenir le « *gentleman's agreement* », qui suscite un certain nombre d'interrogations constitutionnelles. Toujours est-il qu'il s'agit d'une question distincte du recours à la motion préjudicielle. Puisque maintenant vient le moment de discuter du sort de cette motion, quelle est votre position, monsieur le rapporteur ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Beaucoup semblaient dans l'émotion tout à l'heure et personne n'a entendu la conclusion que j'ai

faite. Je répète donc cette position. Faute d'une autre possibilité procédurale, je demande à la commission de rejeter le texte.

J'ai déposé cette motion non pas parce que je considérais que c'était le texte d'un groupe politique de l'opposition sénatoriale, mais un texte transmis à notre assemblée. Ayant vécu, depuis sept ans que je suis sénateur, trois ans dans l'opposition, je n'ai bien entendu jamais considéré qu'il fallait bafouer les droits de l'opposition.

La motion préjudicielle n'est en réalité rien d'autre qu'un renvoi en commission. Toujours est-il que je retire cette motion de procédure et je demande à la commission de bien vouloir rejeter les trois amendements déposés, ainsi que le texte.

*- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -*

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – La motion est donc retirée et nous passons à l'examen des trois amendements déposés par le groupe écologiste. Ces trois amendements font l'objet d'un avis défavorable de notre rapporteur.

*Les amendements COM-3, COM-1 et COM-2 sont rejetés*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

| Auteur  | N°    | Objet   | Sort de l'amendement |
|---|-------|---|----------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Établissement, publicité et mise en œuvre et sanctions du plan de vigilance</b> |       |   |                      |
| M. LABBÉ  | COM-3 | Périmètre des sociétés concernées par l'obligation de vigilance                                   | <b>Rejeté</b>        |
| <b>Article 2</b><br><b>Responsabilité des sociétés tenues d'établir un plan de vigilance</b>                        |       |   |                      |
| M. LABBÉ  | COM-1 | Responsable solidaire de la société avec l'auteur d'un dommage dans le cadre du plan de vigilance | <b>Rejeté</b>        |
| M. LABBÉ  | COM-2 | Renversement de la charge de la preuve en cas de dommage  | <b>Rejeté</b>        |

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

**Mme Dorothee Stik**, conseillère international, financement, transport et industries culturelles au cabinet du ministre

**M. Sébastien Raspiller**, sous-directeur du financement des entreprises et du marché financier à la direction générale du Trésor

### Ministère de la justice

**Mme Samira Jemaï**, conseillère parlementaire au cabinet de la ministre

**Mme Carole Champalaune**, directrice des affaires civiles et du sceau

**Mme Pascale Compagnie**, sous-directrice du droit économique

**M. Nicolas Faas**, rédacteur au bureau du droit des sociétés et de l'audit

**Mme Marie-Françoise Brulé**, conseiller senior au service central de prévention de la corruption

**M. Xavier Inglebert**, conseiller au service central de prévention de la corruption

### Secrétariat général des affaires européennes

**M. Jonathan Gindt**, chef du secteur politique commerciale, politique de développement et zones Amériques, Asie et Afrique

**Mme Lorraine Simonnet**, secteur Parlements

### Commissariat général à la stratégie et la prospective

**Mme Hélène Valade**, vice-présidente de la plateforme nationale pour la responsabilité sociétale des entreprises

**M. Michel Capron**, vice-président de la plateforme nationale pour la responsabilité sociétale des entreprises

**Mme Myriam Métais**, secrétaire permanente de la plateforme nationale pour la responsabilité sociétale des entreprises

Chambre de commerce et d'industrie de Paris - Ile-de-France

**M. Jean-Claude Hanus**, membre élu

**Mme Anne Outin-Adam**, directeur des politiques législatives et juridiques

**Mme Françoise Arnaud-Faraud**, chef du département du droit civil et commercial

Conseil national des barreaux

**M. Philippe-Henri Dutheil**, président de la commission des affaires européennes et internationales

**Mme Anne Vaucher**, membre de la commission des affaires européennes et internationales

**Mme Géraldine Cavallée**, directrice du pôle juridique

Mouvement des entreprises de France

**Mme Joëlle Simon**, directrice des affaires juridiques

**M. Emmanuel Montanié**, directeur adjoint à la direction des affaires internationales

**Mme Ophélie Dujarric**, directrice adjointe en charge de la direction des affaires publiques

**M. Pascal Belmin**, vice-président, Head of EU law, Competition Policy and Legal Lobbying, Airbus Group

Association française des entreprises privées

**Mme Stéphanie Robert**, directeur

**Mme Odile de Brosses**, directrice du service juridique

**Mme Élisabeth Gambert**, directeur de la responsabilité sociale et environnementale et des affaires internationales

Confédération française démocratique du travail

**Mme Marylise Léon**, secrétaire nationale

---

Confédération française des travailleurs chrétiens

**M. Geoffroy de Vienne**, conseiller du président confédéral sur la responsabilité sociétale des entreprises, président de l'association Éthique et Investissement

**M. Anthony Ratier**, conseiller technique chargé de la responsabilité sociétale des entreprises

Union nationale des syndicats autonomes

**M. Thomas Petit**

Forum citoyen pour la responsabilité sociétale des entreprises

**Mme Carole Peychaud**, CCFD - Terre Solidaire, coordinatrice du Forum citoyen pour la responsabilité sociétale des entreprises

**Mme Juliette Renaud**, les Amis de la Terre

**Mme Nayla Ajaltouni**, collectif Éthique sur l'Étiquette

**Mme Sandra Cossard**, Sherpa

**Mme Jeanne Sulzer**, Amnesty international

Transparency International

**M. Julien Coll**, délégué général

**M. Baptiste Pécriaux**, responsable du plaidoyer entreprises

Personnalité qualifiée

**M. Bruno Dondero**, professeur de droit privé à l'université Paris I

Contributions écrites

Airbus

Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales

Safran

Total

Institut de réforme juridique de la Chambre de commerce des États-Unis



## TABLEAU COMPARATIF

| Dispositions en vigueur | Texte du projet de loi   | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture   |  |
|-------------------------|--|--|--|
|                         |  |  |  |
|                         | <b>Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre</b>  | <b>Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre</b>                              | <i>Réunie le mercredi 14 octobre 2015, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 376 (2014-2015) relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.</i> |
|                         | Article 1 <sup>er</sup>  | Article 1 <sup>er</sup>  | <i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.</i>                |
|                         | I. – Après l'article L. 225-102-3 du code de commerce, il est inséré un article L. 225-102-4 ainsi rédigé :  | I. – Après l'article L. 225-102-3 du code de commerce, il est inséré un article L. 225-102-4 ainsi rédigé :                                    |  |
|                         | « Art. L. 225-102-4. – I. – Toute société qui emploie, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins cinq mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes, dont le siège social est fixé sur le territoire français, ou au moins dix mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger, établit et met en œuvre de manière effective un plan de vigilance. | « Art. L. 225-102-4. – I. – (Alinéa sans modification)   |  |
|                         | « Ce plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier et à prévenir la réalisation de risques d'atteintes aux droits de   | « Ce plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier et à prévenir la réalisation de risques d'atteintes aux droits de |  |

| Dispositions en vigueur  | Texte du projet de loi  | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture  |
|--|---|---|
| <p><b>Code de commerce</b></p> <p>Art. L. 233-16. –<br/>Cf. annexe</p> | <p>l'homme et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves ou de risques sanitaires résultant de <del>ses activités</del> et de celles des sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement, ainsi que <del>les</del> activités de leurs sous-traitants ou fournisseurs <del>sur</del> lesquels elle <del>exerce</del> une <del>influence déterminante</del>. Les mesures du plan visent également à prévenir les comportements de corruption active ou passive au sein de la société et des sociétés qu'elle contrôle.</p> | <p>l'homme et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves ou de risques sanitaires résultant des activités de <u>la société</u> et de celles des sociétés qu'elle contrôle <u>au sens du II de l'article L. 233-16</u>, directement ou indirectement, ainsi que <u>des</u> activités de leurs sous-traitants ou fournisseurs <u>avec</u> lesquels elle <u>entretient une relation commerciale établie</u>. Les mesures du plan visent également à prévenir les comportements de corruption active ou passive au sein de la société et des sociétés qu'elle contrôle.</p> |
| <p>Art. L. 225-102. –<br/>Cf. annexe</p>                               | <p>« Le plan de vigilance est rendu public et inclus dans le rapport mentionné à l'article L. 225-102.</p>  | <p>(Alinéa sans modification)</p>   |
|  | <p>« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application <del>des dispositions du présent article.</del> »</p>  | <p>« Un décret en Conseil d'État précise les modalités de <u>présentation</u> et d'application du <u>plan de vigilance</u>, ainsi que les <u>conditions du suivi de sa mise en œuvre effective</u>, le cas échéant dans le cadre <u>d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale</u>.</p>  |
|  | <p>« II. – Toute personne justifiant d'un intérêt à agir peut demander à la juridiction <del>civile ou commerciale</del> compétente, d'enjoindre à la société, le cas échéant sous astreinte, d'établir le plan de vigilance, d'en assurer la communication au public et de rendre compte de sa mise en œuvre conformément au I <del>de cet article</del>.</p>  | <p>« II. – Toute personne justifiant d'un intérêt à agir peut demander à la juridiction <u>compétente</u> d'enjoindre à la société, le cas échéant sous astreinte, d'établir le plan de vigilance, d'en assurer la communication au public et de rendre compte de sa mise en œuvre conformément au I.</p>   |
|  | <p>« Le président du tribunal, statuant en référé, peut être saisi aux mêmes fins.</p>  | <p>(Alinéa sans modification)</p>   |

| Dispositions en vigueur | Texte du projet de loi   | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture  |
|-------------------------|--|---|
| —                       | <p><del>« Toute association reconnue d'utilité publique, toute association agréée ou régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans, dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts mentionnés au I, peut exercer cette action.</del></p> | <b>Alinéa supprimé</b>  |
|                         | <p><del>« III. – Toute personne mentionnée au II peut demander au juge de prononcer une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 10 millions d'euros.</del></p>  | <p>« III. – <u>Le juge peut prononcer une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 10 millions d'euros. Cette amende n'est pas une charge déductible du résultat fiscal.</u> »</p>                      |
|                         | Article 2  | Article 2   |
|                         | <p>Après l'article L. 225-102-4 <del>du même code</del>, il est inséré un article L. 225-102-5 ainsi rédigé :</p>  | <p>Après <u>le même</u> article L. 225-102-3, il est inséré un article L. 225-102-5 ainsi rédigé :</p>  |
|                         | <p><del>« Art. 225-102-5. – Le non-respect des obligations définies à l'article L. 225-102-4 engage la responsabilité de son auteur sur le fondement des articles 1382 et 1383 du code civil.</del></p>  | <p>« Art. 225-102-5. – Le non-respect des obligations définies à l'article L. 225-102-4 engage la responsabilité de son auteur <u>dans les conditions fixées aux articles 1382 et 1383 du code civil.</u></p>         |
|                         | <p><del>« L'action en responsabilité est introduite devant la juridiction civile ou commerciale compétente par toute personne ou toute association mentionnée au II de l'article L. 225-102-4.</del></p>   | <p>« L'action en responsabilité est introduite devant la juridiction compétente par toute personne mentionnée au II de l'article L. 225-102-4 <u>du présent code.</u></p>   |
|                         | <p><del>« Outre la réparation du préjudice causé, le juge peut prononcer une amende civile définie au III de l'article L. 225-102-4.</del></p>   | <p>« Outre la réparation du préjudice causé, le juge peut prononcer une amende civile définie au III <u>du même</u> article L. 225-102-4. <u>Cette amende n'est pas une charge déductible du résultat fiscal.</u></p> |
|                         | <p><del>« La juridiction peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci, selon les modalités</del></p>   | <p>(Alinéa <i>sans modification</i>)</p>  |

| Dispositions en vigueur  | Texte du projet de loi  | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture  |
|--|---|---|
| <p>Art. L. 225-102-4. –<br/>Cf. supra art. 1<sup>er</sup></p> <p>Art. L. 225-102-5. –<br/>Cf. supra art. 2</p> | <p>qu'elle précise. Les frais sont supportés par la personne condamnée.</p> <p>« La juridiction peut ordonner l'exécution de sa décision sous astreinte. »</p> <p>Article 3</p> <p><del>L'article</del> L. 225-102-4 du code de commerce <del>est applicable</del> dans les îles de Wallis et Futuna.</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Article 3</p> <p><u>Les articles L. 225-102-4 et L. 225-102-5 du code de commerce sont applicables</u> dans les îles Wallis et Futuna.</p> <p><u>L'amende civile encourue en application des mêmes articles est prononcée en monnaie locale, compte tenu de la contre-valeur dans cette monnaie de l'euro.</u></p> |